

АППАРАТ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. В. КРОТОВ

ВЫСТУПЛЕНИЯ
ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(2008—2012)



Михаил Кротов

**Выступления полномочного
представителя Президента
Российской Федерации в
Конституционном Суде
Российской Федерации
(2008—2012 годы). Сборник**

«Проспект»

Кротов М. В.

Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (2008 —2012 годы). Сборник / М. В. Кротов — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-215818-8

В сборнике приводятся полные тексты выступлений полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и решения по делам, рассмотренным с его участием. Для работников органов государственной власти, депутатов, судей, адвокатов, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических учебных заведений, а также для всех, кто интересуется проблемами конституционного правосудия.

ISBN 978-5-39-215818-8

© Кротов М. В.
© Проспект

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
2008 год	11
Дело о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева	11
Дело о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова	26
Дело о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной	44
Дело о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации	60
2009 год	72
Дело о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной	72
Дело о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов	88
Дело о проверке конституционности части 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» в связи с запросом Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области	100
Дело о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 3791 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной	111
Дело о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм»	134

Дело о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина	148
Дело о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова	159
Дело о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)	182
Дело о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 221 и 231 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижекамскнефтехим»	201
Дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца	218
Дело о проверке конституционности положений пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова	235
Дело о проверке конституционности 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) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило	251
Конец ознакомительного фрагмента.	260

М. В. Кротов
Выступления полномочного представителя
Президента Российской Федерации
в Конституционном Суде Российской
Федерации (2008–2012 годы)
(с приложением решений
Конституционного Суда
Российской Федерации)
Сборник



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

ПРЕДИСЛОВИЕ

Приближается двадцатилетие Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Одновременно с этим планируют отметить свой юбилей и органы государственной власти, образованные на основе Конституции и в соответствии с ней.

Чуть позже, а именно 24 апреля 1995 года, был учрежден институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.¹

В предисловиях к предыдущим сборникам выступлений полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ, вышедшим в 2009 и 2010 годах, уже велась речь о становлении и развитии этого института, о формах участия полномочного представителя в рассмотрении той или иной категории дел, содержании и структуре его выступлений, использовании арсенала научных методов при исследовании доказательств, направленных на обоснование представленной правовой оценки нормативных актов, выявление конституционно-правового смысла оспариваемых заявителями норм права.²

Основная деятельность полномочного представителя Президента РФ заключается в подготовке правовой позиции по проблемам, изложенным в материалах обращений, принятых Конституционным Судом РФ к рассмотрению, которая оглашается в судебном заседании или направляется в письменном виде судье-докладчику.

В настоящем сборнике помещаются выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова (далее – полномочного представителя) за период деятельности Президента Российской Федерации Д.А. Медведева с мая 2008 года по май 2012 года.

За это время Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел 76 дел в открытом заседании с вынесением постановлений и 3 дела с вынесением определений (два о прекращении рассмотрения и одно об официальном разъяснении ранее вынесенного постановления). Полномочный представитель принял участие в рассмотрении 57 дел с проведением слушания и 14 дел в порядке статьи 47.1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³, по которым им были направлены письменные заключения (они в настоящем сборнике не публикуются).

Полномочный представитель является проводником политики Президента Российской Федерации, наделившего его полномочиями представлять интересы главы государства в Конституционном Суде. Поэтому позиция, высказанная им по проблеме, рассматриваемой Конституционным Судом, фактически, является официальной позицией Президента Российской Федерации – гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. С учетом этого, при оценке конституционности оспариваемых заявителями норм полномочный представитель аргументирует свои доводы, прежде всего, ссылками на Конституцию Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, его послания Федеральному Собранию Российской Федерации, Бюджетные послания, выступления и другие материалы, отражающие политику главы государства по тем или иным направлениям правового, экономического, социального и культурного развития страны.

Так, участвуя в рассмотрении Конституционным Судом Российской Федерации ходатайства Верховного Суда Российской Федерации об официальном разъяснении положений пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П, в котором содержался вопрос о возможном применении смертной казни в России с 1 января 2010 года, полномочный представитель выразил политическую волю

главы государства, направленную на поэтапный отказ от применения смертной казни в России. Принимая во внимание указанную точку зрения, Конституционный Суд подтвердил ее справедливость и обоснованность в вынесенном им Определении⁴.

Подвергнув сомнению конституционность положений Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», который не в полной мере мог гарантировать депутатам равные условия для реализации права на осуществление депутатских полномочий на профессиональной постоянной основе и не предусматривал учета мнения и необходимости представительства каждой фракции (депутатского объединения) при формировании действующей на постоянной профессиональной основе части депутатского корпуса, а также не исключал возможность принятия по данным вопросам произвольных, субъективных решений, полномочный представитель в своих доводах опирался на изложенный в Послании от 12 ноября 2009 года призыв Президента Российской Федерации к тому, чтобы все партии, представленные в региональных парламентах, получили возможность формировать фракции. В выступлении полномочного представителя указывалось на необходимость предоставления всем партиям гарантий того, что из их представителей будут замещаться депутатские вакансии для работы на постоянной основе на руководящих постах⁵. Конституционный Суд РФ, признавая оспариваемые положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, выявил их конституционно-правовой смысл, не расходящийся с позицией Президента Российской Федерации⁶.

Учитывая политику государства, направленную на поддержку и развитие малого и среднего бизнеса, полномочный представитель поддержал конституционность нормы Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ о введении специального облегченного порядка приватизации субъектами малого и среднего бизнеса арендуемого ими у органов государственной власти Российской Федерации и муниципальных образований недвижимого имущества. При этом он указал, что предусмотренный в Законе заявительный порядок реализации преимущественного права на приобретение недвижимости, арендованной субъектами малого и среднего предпринимательства, установлен в конституционно значимых целях и сам по себе не лишает органы местного самоуправления права принимать решения о распоряжении этой недвижимостью другими способами, полностью учитывающими потребности и функции муниципального образования⁷.

Выступая по делу о проверке ряда положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина – индивидуального предпринимателя, полномочный представитель, высказал сомнение в соответствии оспариваемого нормативного регулирования принципам справедливости, соразмерности и, как следствие, Конституции Российской Федерации. При этом он ссылаясь на указы Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 года № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» и от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции», подписанные Д.А. Медведевым в числе первых при вступлении его в должность Президента Российской Федерации в мае 2008 года. Конституционный Суд Российской Федерации согласился с приведенными доводами полномочного представителя⁸.

При подготовке аргументации по делам, в которых заявителями подвергалась сомнению конституционность норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающихся порядка назначения на государственную службу, оснований и порядка увольнения, а также вопросов правового регулирования государственной гражданской службы законодательством субъектов Российской Федерации, полномочный представитель, прежде всего, опирался на позицию Президента Российской Федерации, изложенную им в

выступлении 23 июля 2008 года на Совещании по вопросам формирования кадрового резерва управленческих кадров и совершенствования кадровой политики Российской Федерации».⁹ Президент обозначил, что «одной из задач государства должно являться создание общих подходов нормативного регулирования к формированию резерва кадров и их конкурсного отбора, в результате которого должны определяться и лучшие студенты, и молодые специалисты, государственные и муниципальные служащие...». Такая же нацеленность на формирование сильного кадрового управленческого резерва прозвучала в дальнейшем и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года.

При рассмотрении дела о конституционности статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», в ходе которого был поднят вопрос о статусе гражданских лиц, принимавших участие в боевых действиях против незаконных вооруженных формирований на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, полномочный представитель в обоснование своих доводов ссылаясь на Военную доктрину Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года № 146. В своем выступлении он подтвердил выраженное Президентом Российской Федерации видение необходимости выработки мер социальной поддержки лиц, принимавших участие в боевых действиях в составе отрядов самообороны Республики Дагестан, в том числе и на уровне субъекта Российской Федерации.¹⁰

Из года в год Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает дела, связанные с оценкой конституционности норм избирательного законодательства. Оспариваются гражданами и их объединениями различные юридические аспекты, связанные, по их мнению, с нарушением конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Достаточно аргументированным и убедительным было выступление полномочного представителя по жалобе гражданина А.М. Малицкого.¹¹ И все же ему не удалось убедить Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии Конституции Российской Федерации нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», содержащей ограничение возможности быть членами территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса лицам, получившим вид на жительство на территории иностранного государства.¹² За указанный период Конституционным Судом Российской Федерации с участием полномочного представителя было рассмотрено 6 дел о проверке норм Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». Они касались порядка, сроков назначения на должность, процедуры лишения статуса судьи, исчисления стажа работы, материального обеспечения судей и членов их семей. Давая оценку обсуждаемым вопросам, полномочный представитель учитывал задачи, поставленные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в сфере совершенствования системы правосудия, и, в частности, его выступление на VII Всероссийском съезде судей, где было отмечено, что «на передний план здесь выходит проблема качества самого судебного корпуса, а это качество складывается из нескольких факторов: это добротное юридическое образование, высокий профессионализм и, вне всякого сомнения, безупречная репутация». Обратил внимание Президент Российской Федерации и на необходимость совершенствования механизма назначения судей на должность, имея в виду трехлетний предварительный период. Представленные варианты возможного правового регулирования нашли свое отражение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.¹³

Вплоть до настоящего момента продолжают оспариваться нормы арбитражного, гражданского и уголовного процессуальных кодексов, что объясняется незавершившимися процессами реформирования общества и государства. Обновленное законодательство в силу объективных и субъективных причин нередко оказывается несовершенным: содержит в себе

пробелы, противоречия, порождает неопределенность в толковании содержания норм. Вместе с тем, в результате изучения представленных в Конституционный Суд материалов дел, полномочный представитель не раз отмечал, что заявители, оспаривая конституционность нормы закона, фактически добиваются пересмотра не устраивающего их конкретного судебного решения¹⁴.

В связи с развитием социально-экономических отношений и образованием различных коммерческих организаций несколько раз возникали вопросы о конституционности норм Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Полномочный представитель, принимая участие в рассмотрении Конституционным Судом такой категории дел, обосновывал свою позицию тем, что, в условиях рыночной экономики, реализуя конституционное право на свободное распоряжение способностями к труду, каждый гражданин сам для себя делает сознательный выбор в сфере труда и занятости. Он вправе выбрать государственную службу либо работу в частном секторе, причем, как индивидуально, так и путем объединения с другими лицами. Граждане также вправе размещать свое имущество в хозяйствующих субъектах различных организационно-правовых форм или, с целью получения дохода, быть участником рынка ценных бумаг. Полномочным представителем подчеркивалось, что все вышеназванное граждане выбирают сами, на свой риск, причем, очевидно предполагая получать доход от своей деятельности¹⁵.

При рассмотрении дел о конституционности норм законодательства, применение которых приводило к нарушению прав человека, полномочный представитель при формировании своей позиции исходил из норм Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми в Российской Федерации как правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства; права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, они определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием; осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.¹⁶

Выступая по делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, полномочный представитель не согласился с требованием заявителя – Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о признании этой нормы противоречащей Конституции Российской Федерации, а акцентировал внимание на необходимости установления судебного порядка возмещения вреда, причиненного гражданину в результате незаконного уголовного преследования. В то же время он обосновывал необходимость безусловного возмещения вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием на основании действующей статьи 242.1 Бюджетного кодекса, в том числе и в отношении заявителя по делу. Позиция полномочного представителя нашла подтверждение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2010 года № 5-П¹⁷.

Рамки предисловия не позволяют проанализировать все помещенные в сборнике выступления полномочного представителя. Надеемся, что тексты выступлений в совокупности с решениями Конституционного Суда Российской Федерации и особыми мнениями судей будут интересны и полезны для всех, кто интересуется проблемами конституционного правосудия.

**В.К. Боброва, к.ю.н.,
заслуженный юрист Российской Федерации**

2008 год

**Дело о проверке конституционности положений статьи
82 Уголовно-процессуального кодекса Российской
Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

27 мая 2008 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

В своей жалобе в Конституционный Суд РФ гражданин Костылев В.В. заявляет, что является собственником вертолета BELL 407, серийный номер 53605, который он приобрел 29 сентября 2004 г. у ООО «Транкинформ». 20 сентября 2005 г. исполняющим обязанности прокурора Московско-Смоленской транспортной прокуратуры возбуждено уголовное дело № 344504 по факту контрабандного ввоза на территорию Российской Федерации воздушных гражданских судов. 3 ноября 2005 г. старшим следователем следственного отдела при линейном отделе внутренних дел станции Москва-Белорусская Бормотовым В.В. вынесено постановление о признании принадлежащего Костылеву В.В. на праве собственности вертолета вещественным доказательством и о передаче данного вертолета на ответственное хранение сотрудникам фирмы «РоДан М».

Костылев В.В. в порядке статьи 125 УПК Российской Федерации обратился в Тверской районный суд г. Москвы с жалобой, в которой, в том числе, просил отменить постановление о приобщении принадлежащего ему вертолета к уголовному делу в качестве вещественного доказательства, а также обязать следственные органы вернуть вертолет ему как законному владельцу. Постановлением федерального судьи Тверского районного суда г. Москвы от 22 марта 2006 г. действия и решения следователя Бормотова В.В. в части передачи на ответственное хранение принадлежащего Костылеву В.В. вертолета сотрудникам фирмы «РоДан М» признаны необоснованными, на следователя возложена обязанность устранить допущенные нарушения.

Однако указанное постановление судьи не было исполнено, напротив, 16 мая 2006 г., несмотря на неоднократные обращения Костылева В.В. о передаче указанного вертолета ему на ответственное хранение, следователем Московско-Смоленской транспортной прокуратуры Теленкевичем Н.Н. вынесено постановление о передаче этого вертолета на реализацию в Российский фонд федерального имущества в соответствии с подпунктом «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации. 9 июня 2006 г. вертолет был реализован.

Костылев В.В. был вынужден обратиться в Пресненский суд г. Москвы с жалобой о признании незаконными решения Теленкевича Н.Н. о признании вещественным доказательством вертолета «Белл-407» № 53605, действия и решения по передаче данного вертолета на хранение фирмам ООО «РоДан М» и ООО «Круг», не уполномоченными на то РФФИ, а также постановление о реализации вертолета, однако 12 декабря 2006 года суд постановил оставить его иск без удовлетворения. Каких-либо нарушений в действиях ст. следователя Московско-Смоленской транспортной прокуратуры Теленкевича Н.Н. судом установлено не было, поскольку дальнейшее хранение указанных вертолетов при уголовном деле могло привести к невозможности их использования в качестве летательных аппаратов, что повлекло бы за собой увеличение ущерба причиненного государству.

Уголовное дело по факту контрабандного ввоза указанного вертолета до сих пор находится на стадии предварительного расследования. Заявитель Костылев В.В. признан гражданским истцом.

Оспариваемым заявителем подпунктом «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации установлено, что вещественные доказательства в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, передаются для реализации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; средства, вырученные от реализации, зачисляются в соответствии с настоящей частью на депозитный счет органа, принявшего решение об изъятии указанных вещественных доказательств, на срок, предусмотренный частью первой настоящей статьи. К материалам уголовного дела может быть приобщен образец вещественного доказательства, достаточный для сравнительного исследования.

По мнению заявителя, данная норма противоречит статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой допускает реализацию имущества, имеющего законного владельца, без решения суда на стадии досудебного разбирательства.

При этом заявитель утверждает, что является собственником и добросовестным приобретателем и не может быть лишен права свободно пользоваться и распоряжаться своим имуществом, а также права на справедливое разбирательство по вопросу реализации имущества компетентным, независимым и беспристрастным судом.

Конституционный Суд уже не раз рассматривал вопрос о конституционности отдельных положений части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса. Особенность настоящего дела состоит в рассмотрении указанного положения с учетом детализации его подпунктом «в» пункта 1, по которому конституционно-правовая оценка Судом не давалась.

Частота постановки перед Конституционным Судом вопроса о конституционности внесудебного отчуждения имущества у собственника в связи с признанием этого имущества вещественным доказательством по уголовному делу, свидетельствует о сложившейся правоприменительной практике, допускающей случаи фактически незаконного изъятия собственности помимо решения суда.

О недопустимости такого внесудебного порядка изъятия имущества, в том числе у добросовестного собственника, можно судить исходя из правовой позиции Конституционного Суда, изложенной в Постановлении от 20 мая 1997 года № 8-П, в соответствии с которой предписание статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации выступает конституционной гарантией права собственности для тех субъектов, которым конфискуемое имущество принадлежит на законных основаниях.

Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом (часть 1), каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им (часть 2), никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (часть 3). По смыслу данной статьи во взаимосвязи со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, право частной собственности не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такого рода ограничения могут выражаться, в частности, в наделении лиц, производящих дознание и предварительное следствие, полномочиями по применению – в целях обеспечения производства по уголовному делу – превентивных мер, включающих изъятие и приобщение к делу определенных вещей и документов.

Обращаясь к вопросу о допустимости изъятия имущества у собственника или владельца по решению государственного органа или должностного лица, осуществляющего предупрежде-

ние, пресечение или раскрытие правонарушения, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 20 мая 1997 года № 8-П, от 11 марта 1998 года № 8-П, от 14 мая 1999 года № 8-П, а также в Определении от 10 марта 2005 года № 97-О пришел к выводу, что временное изъятие имущества (в том числе выразившееся в приобщении к уголовному делу вещественных доказательств), представляющее собой процессуальную меру обеспечительного характера и не порождающее перехода права собственности на имущество к государству, не может расцениваться как нарушение конституционных прав и свобод, включая право собственности.

Конституционный Суд признал необходимым обеспечение лицам, в отношении которых подобного рода ограничения применяются, гарантируемого статьей 46 (часть 2) Конституции Российской Федерации права обжаловать в суд соответствующие решения и действия, сопряженные с ограничением правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом.

При этом оценка судом законности и обоснованности изъятия у собственника или владельца того или иного имущества, в том числе в связи с приобщением к уголовному делу в качестве вещественного доказательства, не может сводиться к установлению лишь его формального соответствия требованиям закона, определяющего полномочия соответствующих должностных лиц органов предварительного расследования или прокуратуры, а предполагает необходимость учета как тяжести преступления, в связи с расследованием которого решается вопрос об изъятии имущества, так и особенности самого имущества, в том числе его стоимости, принадлежности обвиняемому (подозреваемому), потерпевшему или иным лицам, значимости для собственника или владельца и общества, возможных негативных последствий изъятия имущества (например, его порча, уничтожение, причинение неоправданных убытков в результате невозможности использования). В зависимости от этих обстоятельств следователь, а затем и суд, решая вопрос о признании имущества вещественным доказательством, должны определить, подлежит ли это имущество изъятию и приобщению к делу, передаче для реализации или уничтожению либо же оно может быть сфотографировано, снято на видео- или киноплёнку и передано законному владельцу на ответственное хранение до принятия окончательного решения по уголовному делу.

Во всяком случае, изъятие имущества у собственника или владельца, в том числе в связи с приобщением его к уголовному делу в качестве вещественного доказательства или в связи с наложением на него ареста, предполагает обоснование того, что иным способом обеспечить решение стоящих перед уголовным судопроизводством задач невозможно. Кроме того, Определением Конституционного Суда от 15 февраля 2005 г. № 59-О действия и решения дознавателя и следователя, сопряженные с ограничением права собственности в результате применения статей 81 и 82 УПК Российской Федерации, отнесены к числу решений и действий, затрагивающих конституционные права и свободы граждан.

Сформулированная Конституционным Судом Российской Федерации в вышеназванных решениях правовая позиция, в соответствии с которой изъятие имущества, представляющее собой процессуальную меру обеспечительного характера, допустимо без судебного решения, распространяется лишь на те случаи, когда изъятие имущества является временным, не порождает лишения гражданина права собственности и его переход к государству и предполагает последующий судебный контроль. При этом Конституционный Суд признал, что, несмотря на временный характер изъятия имущества, не исключается законодательное установление дополнительных гарантий защиты права собственности, в том числе в форме предварительного судебного контроля за законностью и обоснованностью временного изъятия имущества, как это предусмотрено, например, пунктом 9 части второй статьи 29 и статьей 115 УПК Российской Федерации применительно к наложению ареста на имущество.

Что же касается содержащихся в статье 82 УПК Российской Федерации положений, позволяющих окончательно определять судьбу вещественных доказательств еще до завершения

производства по делу, к их числу относится и оспариваемое положение подпункта «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК РФ, предусматривающее возможность передачи признанных вещественными доказательствами предметов для реализации в случае, если их хранение является затрудненным или дорогостоящим. В результате реализации этой меры происходит не временное изъятие имущества, а его отчуждение, лишение собственника или владельца его имущества, в связи с чем последующий, а не предварительный, судебный контроль за законностью и обоснованностью применения этих мер не может быть признан эффективной гарантией права собственности.

В таком случае, права собственников и владельцев имущества, призванного вещественным доказательством, могут считаться защищенными лишь при условии, что решение о передаче для реализации такого имущества будет принято судом исходя из конституционно признанных целей (статья 55, часть 3 конституции РФ) и с учетом обстоятельств конкретного уголовного дела.

Как было ранее признано Конституционным Судом в отношении пункта 3 части второй статьи 82 УПК РФ и может, по нашему мнению, быть распространено на подпункт «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК РФ: «не препятствует принятию решения об отчуждении имущества, признанного вещественным доказательством по уголовному делу, именно судом, поскольку ни он сам, ни другие положения данной статьи не содержат указаний на то, что подобные решения принимаются дознавателем, следователем или прокурором, и исключает наличие соответствующих полномочий у суда».

Данный вывод подкрепляется еще и тем, что судебное решение, исходя из смысла уголовно-процессуального закона, должно выступать в качестве обязательного юридического основания для отчуждения имущества, приобщенного к уголовному делу, в том числе путем передачи его для реализации.

Так, например, Конституционный Суд в Определении от 10 марта 2005 г. № 97-О признал недопустимой передачу без судебного решения изъятых из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, приобщенных к уголовному делу в качестве вещественного доказательства, для их технологической переработки или уничтожения, несмотря даже на то, что это имущество принадлежало лицу, привлекавшемуся в качестве обвиняемого, и было признано изъятим из оборота.

В Определении от 24 мая 2005 года № 255-О Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой часть вторая статьи 82 УПК Российской Федерации, предусматривая право следователя принимать решение об изъятии вещественного доказательства и передаче его на хранение в указанном им месте (пункт «а») или о возвращении вещественного доказательства законному владельцу до вынесения решения по делу (пункт «б»), не содержит каких-либо предписаний, позволяющих ему самостоятельно предрешать судьбу вещественного доказательства и устанавливать право собственности на это имущество.

В рассматриваемом деле заявитель как собственник имущества был известен органам предварительного расследования, однако принадлежащее ему имущество было реализовано. Тем самым произошло не временное изъятие имущества из владения собственника, а его отчуждение, лишение собственника его имущества.

Таким образом, оспариваемые положения подпункта «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации, устанавливающие возможность реализации вещественных доказательств по уголовному делу, в той мере, в какой прямо не ограничивают возможности реализации указанного в нем имущества без судебного решения, в практике правоприменения нарушают конституционные права заявителя.

В соответствии с частью первой статьи 125 УПК Российской Федерации и с учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом в Постановлении от 23 марта 1999

года № 5-П в уголовном судопроизводстве заинтересованным лицам предоставляется право уже на стадии предварительного расследования обжаловать в суд действия и решения дознавателя, следователя, прокурора, затрагивающие конституционные права и свободы граждан и влекущие последствия, выходящие за рамки уголовного судопроизводства, которые не могут быть в полной мере устранены на его последующих стадиях. К числу таких действий и решений относятся и те, которые сопряжены с ограничением права собственности в результате применения содержащихся в частях первой и второй статьи 81 и частях второй и четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации положений, определяющих виды вещественных доказательств, порядок их приобщения к уголовному делу, а также порядок хранения вещественных доказательств до завершения производства по уголовному делу.

Вместе с тем оценка решений и действий органа предварительного расследования по признанию принадлежащего заявителю вертолета вещественным доказательством по уголовному делу, его приобщению в этом качестве к уголовному делу, передаче на ответственное хранение сторонней организации и реализации в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации не входит, а является прерогативой суда общей юрисдикции.

В настоящем деле хотелось бы затронуть еще один аспект. Как нами уже указывалось, конституционные гарантии права собственности в отношении конфискуемого имущества неразрывно связаны с установлением принадлежности этого имущества владельцу на законных основаниях и установления факта его добросовестного приобретения. Поэтому при рассмотрении настоящего дела имеют значение правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные им в отношении защиты конституционных прав лиц, приобретших товар, незаконно ввезенный на территорию Российской Федерации. Так, в Определении от 27 ноября 2001 года № 202-О Конституционный Суд указал, что товары и транспортные средства, ввезенные на таможенную территорию Российской Федерации с нарушением таможенных правил, предусматривающих возможность конфискации, не могут быть конфискованы у лиц, которые приобрели их в ходе оборота на территории Российской Федерации, если эти лица не могли каким-либо образом влиять на соблюдение требуемых при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу таможенных формальностей, поскольку не были в тот период участниками каких-либо отношений, включая таможенные отношения, по поводу такого имущества, и если, приобретая его, они не знали и не должны были знать о незаконности ввоза».

Кроме того, в соответствии с положениями Определения Конституционного Суда Российской Федерации № 167-О от 12 мая 2006 года, лица, которые на момент приобретения транспортного средства не знали и не должны были знать о незаконности его ввоза на территорию Российской Федерации, не могут рассматриваться как ответственные за таможенное оформление соответствующих транспортных средств, включая уплату таможенных платежей, поскольку на момент ввоза на территорию Российской Федерации не состояли в каких-либо отношениях по поводу указанных транспортных средств. Следовательно, для таких лиц действующее таможенное законодательство не исключает возможность осуществления правомочий собственника в отношении приобретенных ими законным образом транспортных средств.

Таким образом, пункт 1 статьи 15 Таможенного кодекса Российской Федерации, аналогичной положению части первой статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года, не исключает признание лиц, которые на момент приобретения транспортного средства на территории Российской Федерации не знали и не должны были знать о том, что оно не прошло таможенное оформление в установленном порядке, полноправными собственниками приобретенного ими транспортного средства. В этом случае сама по себе оспариваемая норма Таможенного кодекса Российской Федерации не может быть основанием для признания недействительным договора купли-продажи и лишения покупателя права собственности.

В тех случаях, если приобретатель не проявил в отношениях, связанных с приобретением имущества, заведомо происходящего из-за границы, ту степень заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась в целях надлежащего соблюдения таможенного законодательства, это дает основания говорить о его вине в форме неосторожности. Вместе с тем неосторожный приобретатель, лишившийся имущества в результате конфискации или понесший бремя расходов в результате уплаты таможенных платежей, во всяком случае может – на условиях, предусмотренных гражданским законодательством, и в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством, – требовать возмещения понесенных им расходов со стороны лиц, у которых он приобрел это имущество (Определение Конституционного Суда от 27 ноября 2001 года № 202-О).

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о недопустимости в практике правоприменения случаев внесудебного ограничения прав собственника имущества в связи с тем, что оно признается вещественным доказательством по уголовному делу, и тем более лишение собственника (добросовестного приобретателя) этого имущества без возмещения ущерба.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 16 июля 2008 года № 9-П

По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева¹⁸

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи Ю.М. Данилова, судей Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова,

с участием представителя гражданина В.В. Костылева – адвоката Н.А. Опимаковой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 82 УПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.В. Костылева на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В. Селезнева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации – А.В. Тимофеева, от Федеральной таможенной службы – Л.Г. Подгорной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Пунктом 1 части второй статьи 82 «Хранение вещественных доказательств» УПК Российской Федерации предусматривается, что вещественные доказательства в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью: фотографируются или снимаются на видео- или киноплёнку, по возможности печатаются и хранятся в месте, указанном дознавателем, следователем, при этом к материалам уголовного дела приобщается документ о месте нахождения такого вещественного доказательства, а также может быть приобщен образец вещественного доказательства, достаточный для сравнительного исследования (подпункт «а»); возвращаются их законному владельцу, если это возможно без ущерба для доказывания (подпункт «б»); передаются для реализации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а средства, вырученные от реализации, зачисляются на депозитный счет органа, принявшего решение об изъятии указанных вещественных доказательств, на срок, предусмотренный частью первой данной статьи, при этом к материалам уголовного дела может быть приобщен образец вещественного доказательства, достаточный для сравнительного исследования (подпункт «в»). Согласно части четвертой той же статьи передача соответствующих предметов для реализации осуществляется на основании постановления дознавателя, следователя или судьи.

Заявитель по настоящему делу – гражданин В.В.Костылев утверждает, что примененный в отношении него подпункт «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации допускает лишение собственника принадлежащего ему имущества, признанного вещественным доказательством по уголовному делу, без судебного решения, чем нарушаются закрепленные в статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации гарантии права собственности.

1.1. 20 сентября 2005 года Московско-Смоленской транспортной прокуратурой города Москвы по факту перемещения в 2004 году через таможенную границу Российской Федерации двух вертолетов марки «BELL 407» было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью первой статьи 188 «Контрабанда» УК Российской Федерации. Данные вертолеты, один из которых был приобретен на основании агентского договора гражданином В.В. Костылевым, постановлениями следователя линейного отдела внутренних дел на станции Москва-Белорусская были признаны вещественными доказательствами и переданы на ответственное хранение уполномоченным организациям Российского фонда федерального имущества. Жалоба В.В. Костылева на эти постановления Тверским районным судом города Москвы была удовлетворена частично: указав, что передача вертолета марки «BELL 407» (серийный номер 53605) на ответственное хранение собственнику не причинит какого-либо ущерба доказыванию по уголовному делу, суд постановлением от 22 марта 2006 года признал действия и решения следователя в части, касающейся передачи этого вертолета на ответственное хранение ООО «РоДан М», необоснованными и обязал его устранить допущенные нарушения.

Между тем по постановлению следователя Московско-Смоленской транспортной прокуратуры города Москвы от 16 мая 2006 года, посчитавшего, что хранение такого громоздкого вещественного доказательства, как воздушное судно, затруднено и требует высоких затрат, соизмеримых с его стоимостью, принадлежащий В.В. Костылеву вертолет был передан на реализацию в Российский фонд федерального имущества и 9 июня 2006 года приобретен ООО «Мастер-брокер». Судья Пресненского районного суда города Москвы согласился с выводом о нецелесообразности дальнейшего хранения вертолетов и постановлением от 12 декабря 2006 года оставил жалобу В.В. Костылева на постановление следователя без удовлетворения.

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации, как позволяющие осу-

ществлять реализацию изъятого в качестве вещественного доказательства имущества в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, по постановлению дознавателя, следователя или судьи.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации признание, соблюдение и защита права частной собственности, относящегося к основным правам, неотчуждаемым и принадлежащим человеку от рождения, составляет обязанность государства; при этом в Российской Федерации равным образом признаются и защищаются также иные формы собственности, в том числе публичная собственность – государственная и муниципальная (статья 2; статья 8, часть 2; статья 17, часть 2).

Будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, право частной собственности, как следует из статьи 18 Конституции Российской Федерации, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием. Исходя из этого статья 35 Конституции Российской Федерации предписывает, что право частной собственности охраняется законом (часть 1); каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими (часть 2); никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (часть 3).

В приведенных положениях Конституции Российской Федерации выражен, по сути, один из основополагающих аспектов верховенства права – общепризнанный в цивилизованных государствах принцип неприкосновенности собственности, выступающий гарантией права собственности во всех его составляющих, таких как владение, пользование и распоряжение своим имуществом. Этому корреспондируют положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которым каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности; никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права; государство вправе обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (статья 1 «Защита собственности» Протокола № 1); каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона (пункт 1 статьи 6 Конвенции).

В силу таких фундаментальных принципов, как верховенство права и юридическое равенство, вмешательство государства в отношения собственности не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.

Соответственно, Конституция Российской Федерации, наделяя федерального законодателя определенной дискрецией при регулировании права собственности и связанных с ним отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом (статья 71, пункты «в», «о»), закрепляет в статье 55 (часть 3), что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других

лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Из данной нормы во взаимосвязи со статьями 8, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 и 35 Конституции Российской Федерации вытекает, что ограничения права собственности, равно как и свободы предпринимательской и иной экономической деятельности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права.

Конституционные гарантии охраны частной собственности законом и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда, выражающие принцип неприкосновенности собственности, а также конституционные гарантии судебной защиты распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере. Это означает, что в случаях изъятия имущества у собственника, независимо от оснований такого изъятия (в том числе для обеспечения производства по уголовному делу), поскольку оно носит принудительный характер и предполагает наличие спора о праве на данное имущество, в обязательном порядке должен осуществляться эффективный судебный контроль.

3. Собственность, как цивилизованная основа и выражение свободы человека, является необходимым условием свободы экономической (в том числе предпринимательской) деятельности, предполагающей свободу договора и равенство субъектов этой деятельности, правовое положение которых предопределяется закрепленными Конституцией Российской Федерации правом частной собственности, а также гарантиями данного права и критериями возможных его ограничений. Исходя из этого Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает в качестве основных начал гражданского законодательства неприкосновенность собственности и свободу договора, равенство, автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданского оборота, беспрепятственное осуществление гражданских прав, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебную защиту (пункт 1 статьи 1, пункт 1 статьи 2).

Указанные фундаментальные правовые начала собственности и свободы экономической деятельности, как они определены в Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, лежат в основе любого законодательного регулирования в сфере отношений собственности, включая определение оснований и порядка возникновения, изменения и прекращения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также соответствующего объема их защиты и правомерных ограничений.

Согласно статье 235 ГК Российской Федерации право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом (пункт 1); принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся обращение взыскания на имущество по обязательствам, отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, выкуп бесхозно содержимых культурных ценностей, домашних животных, реквизиция, конфискация, отчуждение имущества в иных случаях, предусмотренных данным Кодексом (пункт 2).

Следовательно, прекращение права собственности возможно либо по воле самого собственника, либо в силу обстоятельств, которые не могут рассматриваться как действия третьих лиц, специально направленные на прекращение права собственности, либо в результате принудительного изъятия имущества у собственника на законных основаниях.

3.1. В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации предметы (в том числе имущество, которое получено в результате совершения преступления или может служить средством для установления обстоятельств уголовного дела), признанные вещественными доказательствами, приобщаются к уголовному делу (часть вторая статьи 81); вещественные доказательства должны храниться при уголовном деле до вступления приговора в законную силу либо до истечения срока обжалования постановления или определения о прекращении уголовного дела и передаваться вместе с уголовным делом, за исключением предусмотренных законом случаев; когда спор о праве на имущество, являющееся вещественным доказательством, подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства, вещественное доказательство хранится до вступления в силу решения суда (часть первая статьи 82).

Согласно части третьей статьи 81 УПК Российской Федерации при вынесении приговора, а также определения или постановления о прекращении уголовного дела должен быть решен вопрос о вещественных доказательствах; при этом орудия преступления, принадлежащие обвиняемому, подлежат конфискации, или передаются в соответствующие учреждения, или уничтожаются (пункт 1), предметы, запрещенные к обращению, подлежат передаче в соответствующие учреждения или уничтожаются (пункт 2), предметы, не представляющие ценности и не истребованные стороной, подлежат уничтожению, а в случае ходатайства заинтересованных лиц или учреждений могут быть переданы им (пункт 3), деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества подлежат возвращению законному владельцу (пункт 4), деньги, ценности и иное имущество, указанные в пунктах «а» – «в» части первой статьи 1041 УК Российской Федерации, подлежат конфискации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 4 данной части (пункт 41), документы, являющиеся вещественными доказательствами, остаются при уголовном деле в течение всего срока хранения последнего либо передаются заинтересованным лицам по их ходатайству (пункт 5), остальные предметы передаются законным владельцам, при неустановлении последних – переходят в собственность государства, а споры о принадлежности вещественных доказательств разрешаются в порядке гражданского судопроизводства (пункт 6). Частью четвертой той же статьи предусматривается, что предметы, изъятые в ходе досудебного производства, но не признанные вещественными доказательствами, подлежат возврату лицам, у которых они были изъяты.

Соответственно в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации определяются полномочия следователя при вынесении постановления о прекращении уголовного дела и уголовного преследования принимать решение о вещественных доказательствах (пункт 9 части первой статьи 213) и полномочия суда при постановлении приговора разрешать вопросы о том, подлежит ли удовлетворению гражданский иск, в чью пользу и в каком размере, и как поступить с вещественными доказательствами, а также с имуществом, на которое наложен арест для обеспечения гражданского иска или возможной конфискации (пункты 10, 11 и 12 части первой статьи 299).

Как следует из приведенных законоположений, устанавливающих общий порядок решения вопросов о вещественных доказательствах, лишение лица его имущества, признанного вещественным доказательством, происходит в результате вынесения судебного решения по существу уголовного дела, что корреспондирует требованию статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, и предписаниям статьи 235 ГК Российской Федерации, закрепляющей основания прекращения права собственности.

3.2. По смыслу статьи 35 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (часть 3), возможные ограничения права собственности в целях защиты публичных интересов могут обуславливаться, в частности, необходимостью обеспечения производства по уголовному делу, для чего лица, производящие дознание и предварительное следствие, наде-

ляются полномочиями по применению соответствующих обеспечительных мер, связанных с изъятием имущества.

Обращаясь к вопросу о допустимости изъятия имущества у собственника или законного владельца по решению государственного органа или должностного лица, осуществляющих предупреждение, пресечение или раскрытие правонарушения, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой временное изъятие имущества, представляющее собой процессуальную меру обеспечительного характера и не порождающее перехода права собственности на имущество, не может расцениваться как нарушение конституционных прав и свобод, в том числе как нарушение права собственности, при том что лицам, в отношении которых применяются подобного рода меры, сопряженные с ограничением правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом, обеспечивается закрепленное статьей 46 (часть 2) Конституции Российской Федерации право обжаловать соответствующие решения и действия в судебном порядке.

Приведенная правовая позиция, изложенная Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 20 мая 1997 года № 8-П и от 11 марта 1998 года № 8-П, не исключает законодательного установления дополнительных гарантий защиты права собственности, в том числе в форме предварительного судебного контроля за законностью и обоснованностью временного изъятия имущества в уголовном судопроизводстве, как это предусмотрено, например, пунктом 9 части второй статьи 29 и частью первой статьи 115 УПК Российской Федерации применительно к наложению ареста на имущество для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества, указанного в части первой статьи 1041 УК Российской Федерации.

При этом оценка судом законности и обоснованности изъятия у собственника или законного владельца того или иного имущества в связи с приобщением его к уголовному делу в качестве вещественного доказательства не может, по смыслу статей 81 и 82 УПК Российской Федерации, ограничиваться установлением формального соответствия закону полномочий применяющих данную меру должностных лиц органов предварительного расследования, — суд должен прийти к выводу, что иным способом обеспечить решение стоящих перед уголовным судопроизводством задач невозможно. В таких случаях должны приниматься во внимание как тяжесть преступления, в связи с расследованием которого решается вопрос об изъятии имущества, так и особенности самого имущества, в том числе его стоимость, значимость для собственника или законного владельца и общества, возможные негативные последствия изъятия имущества. В зависимости от указанных обстоятельств дознаватель, следователь и затем суд, решая вопрос о признании имущества вещественным доказательством, должны определять, подлежит ли это имущество изъятию либо, как следует из подпунктов «а» и «б» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации, оно может быть сфотографировано, снято на видео- или киноленту и возвращено законному владельцу на хранение до принятия решения по уголовному делу.

3.3. Наряду с положениями, закрепляющими порядок и условия временного — лишь на период проведения предварительного расследования или судебного разбирательства по уголовному делу — хранения вещественных доказательств, приобщенных к уголовному делу, статья 82 УПК Российской Федерации содержит положения, позволяющие еще до завершения производства по делу окончательно определять судьбу вещественных доказательств.

Так, в соответствии с пунктом 3 части второй данной статьи вещественные доказательства в виде изъятых из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также предметов, длительное хранение которых опасно для жизни и здоровья людей или для окружающей среды, после проведения необходимых исследований передаются для их технологической переработки или уничтожаются, о чем составляется протокол в соответствии с требованиями статьи 166 УПК Российской Федерации.

Развивая ранее выраженные им правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 10 марта 2005 года № 97-О пришел к выводу, что данная мера направлена – в отличие от хранения вещественных доказательств – не на создание условий для принятия обоснованного и мотивированного решения по существу уголовного дела, а на обеспечение защиты здоровья, прав и законных интересов граждан. В результате ее применения происходит не временное изъятие имущества, а его отчуждение, лишение собственника или законного владельца его имущества, а потому последующий судебный контроль в таких случаях нельзя признать эффективной гарантией права собственности, – оно может считаться обеспеченным лишь при условии, что соответствующее решение будет принято судом исходя из конституционно значимых целей и с учетом обстоятельств конкретного уголовного дела. Пункт 3 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации и другие положения данной статьи не содержат указаний на то, что подобные решения принимаются дознавателем или следователем, и тем самым предполагают, что такие решения принимаются именно судом.

Таким образом, как следует из правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации, изъятие имущества у собственника или законного владельца допустимо без судебного решения только в тех случаях, когда такое изъятие как процессуальная мера обеспечительного характера является временным, не приводит к лишению лица права собственности и предполагает последующий судебный контроль; отчуждение же имущества, изъятых в качестве вещественного доказательства по уголовному делу, без судебного решения невозможно.

3.4. К числу положений, позволяющих окончательно определять судьбу вещественных доказательств еще до завершения производства по уголовному делу, относятся и взаимосвязанные положения подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации. Предусмотренная ими мера (передача для реализации соответствующих вещественных доказательств по постановлению дознавателя, следователя или судьи) направлена не на временное изъятие имущества и его хранение в качестве вещественного доказательства, с тем чтобы создать условия для принятия обоснованного и мотивированного решения по существу уголовного дела, – она имеет целью избежать затруднений или значительных издержек по обеспечению специальных условий хранения громоздких вещей, больших партий товаров и т. п. В результате имеет место не временное изъятие имущества у собственника, а его отчуждение, т. е. собственник лишается своего имущества в смысле статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В такой ситуации последующий судебный контроль за законностью и обоснованностью применения этой меры не может быть признан эффективной гарантией права собственности.

Принудительное изъятие имущества, влекущее за собой прекращение права собственности на это имущество, по сути, является лишением имущества и, следовательно, – в силу требований полной и эффективной судебной защиты права собственности и критериев справедливого судебного разбирательства (статьи 35 и 46 Конституции Российской Федерации, статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) – невозможно без предварительного судебного контроля и принятия соответствующего судебного акта. Именно поэтому закрепленное в статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации право может считаться обеспеченным лишь при условии, что вопрос о лишении имущества, отнесенного к таким вещественным доказательствам, которые указаны в подпункте «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации, может быть решен только в результате рассмотрения дела по существу. Иное в данном случае означало бы – в нарушение конституционных гарантий права собственности – лишение собственника или законного владельца его имущества, признанного вещественным доказательством, без вступившего в законную силу приговора, которым в соответствии со статьей 81 и пунктом 2 части первой статьи 309 УПК Российской Федерации решается вопрос об этом имуществе как вещественном доказательстве, и – в случае, когда спор

о праве на имущество, являющееся вещественным доказательством, подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства, – до вступления в силу решения суда.

Таким образом, установленное подпунктом «в» пункта 1 части второй во взаимосвязи с частью четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации ограничение права собственности не может быть признано правомерным с точки зрения требований, вытекающих из статей 8 (часть 2), 35 (части 1–3), 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку применительно к указанным в данных законоположениях вещественным доказательствам избранные федеральным законодателем средства несоразмерны преследуемым целям. Оно не является необходимым, поскольку предполагаемые цели, ради которых оно введено, могут быть достигнуты иными, адекватными средствами, в частности предусмотренными в подпунктах «а» и «б» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации, которые во всяком случае не влекут за собой лишение собственника или законного владельца его имущества до разрешения дела по существу. Вместе с тем, исходя из исключительной публичной ответственности государства за организацию уголовного судопроизводства, федеральный законодатель вправе в развитие действующего правового регулирования хранения, учета и передачи вещественных доказательств внести в него изменения и дополнения, основываясь на требованиях Конституции Российской Федерации и настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации, предусматривающие, что вещественные доказательства в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, передаются для реализации на основании постановления дознавателя, следователя или судьи, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (части 1 и 3), 46 и 55 (часть 3), поскольку эти законоположения позволяют лишать собственника или законного владельца его имущества, признанного вещественным доказательством, без вступившего в законную силу приговора, которым решается вопрос об этом имуществе как вещественном доказательстве, и – в случае, когда спор о праве на имущество, являющееся вещественным доказательством, подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства, – до вступления в силу соответствующего решения суда.

2. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина В.В. Костылева на основании положений подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации, признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, во всяком случае подлежат пересмотру компетентным органом.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Жилина¹⁹

Разделяя выраженную в Постановлении от 16 июля 2008 года № 9-П позицию Конституционного Суда Российской Федерации о нарушении конституционных прав заявителя В.В. Костылева и необходимости их восстановления, в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» заявляю о несогласии с пунктом 1 его резолютивной части, которым признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации, предусматривающие, что вещественные доказательства в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, передаются для реализации на основании постановления дознавателя, следователя или судьи. В этом же пункте резолютивной части Постановления указаны основания для вывода о неконституционности, а именно: поскольку названные законоположения позволяют лишать собственника или законного владельца его имущества, признанного вещественным доказательством, без вступившего в законную силу приговора, которым решается вопрос об этом имуществе как вещественном доказательстве, и – в случае, когда спор о праве на имущество, являющееся вещественным доказательством, подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства, – до вступления в силу соответствующего решения суда.

Между тем оспоренные положения подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации вообще не предназначены для регулирования отношений по поводу вещественных доказательств соответствующего вида с участием их законных владельцев, к числу каковых относится и собственник имущества. Регулированию отношений с участием этих субъектов специально посвящен подпункт «б» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации, согласно которому такие вещественные доказательства возвращаются их законному владельцу. В этом же подпункте указано препятствие для возвращения имущества его законному владельцу до разрешения дела по существу, а именно ущерб для доказывания; в таком случае, по смыслу взаимосвязанных положений статьи 82 УПК Российской Федерации, соответствующее вещественное доказательство хранится в месте, указанном дознавателем или следователем (подпункт «а» пункта 1 части второй).

Правила положения подпункта «в» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации применительно к законному владельцу не могут рассматриваться как альтернативные приведенным законоположениям уже в силу самой их логики, поскольку реализация вещественного доказательства до разрешения уголовного дела по существу с еще большей очевидностью создаст ущерб для доказывания, чем это было бы при передаче соответствующего имущества его законному владельцу. Кроме того, оспоренное нормативное положение действует не только во взаимосвязи с другими положениями статьи 82 УПК Российской Федерации, но и в системе с нормами другой отраслевой принадлежности, направленными на охрану и защиту права собственности, прежде всего с нормами конституционного и гражданского права, на которые обоснованно указал Конституционный Суд Российской Федерации в мотивировочной части Постановления.

Соответствующие принципы конституционного и гражданского права действуют и при осуществлении уголовного судопроизводства, что применительно к хранению вещественных доказательств наглядно проявляется в конкретных правилах части первой статьи 82 УПК Российской Федерации, согласно которой при наличии спора о праве на такое имущество, подлежащего разрешению в порядке гражданского судопроизводства, на дознавателя, следователя и судью возлагается обязанность по хранению вещественного доказательства до вступления

решения суда в законную силу. Соответственно правило о его хранении до окончательного разрешения дела по существу должно действовать и до разрешения соответствующего спора в рамках судопроизводства по уголовному делу, и тем более соблюдение его обязательно, когда право законного владельца на имущество вообще не оспаривается. Этим не исключается возможность принудительного прекращения права собственника или иного законного владельца на громоздкое имущество, признанное вещественным доказательством, но такое возможно лишь на основании вступившего в законную силу решения суда (приговора или решения по гражданскому делу), признавшего в силу требований закона неправомерность нахождения у соответствующего лица данного имущества. Той же логики придерживается Конституционный Суд Российской Федерации и в данном Постановлении.

Следовательно, оспоренное нормативное положение по буквальному смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможность лишения собственника или иного законного владельца его имущества без судебного решения, принятого по правилам уголовного или гражданского судопроизводства, в котором бы отражался результат разрешения соответствующего спора с выводом о неправомерности нахождения у соответствующего лица имущества, признанного вещественным доказательством.

Из материалов дела следует, что право заявителя В.В. Костылева, участвующего в уголовном деле в качестве гражданского истца, как собственника вертолета, признанного вещественным доказательством, никем не оспаривалось, он настаивал на передаче данного имущества ему, соглашаясь при этом и с возложением на себя обязанности по его хранению. Однако вопреки буквальному смыслу статьи 82 УПК Российской Федерации, включая ее оспоренные положения, на основании постановления следователя вертолет был реализован третьим лицам, чем были грубо нарушены конституционные права гражданина В.В. Костылева. Принимая такое решение, правоприменитель придал взаимосвязанным положениям подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации, которыми он руководствовался, смысл, не соответствующий их содержанию.

В силу статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Поскольку в правоприменительной практике взаимосвязанным положениям подпункта «в» пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации вопреки их содержанию с учетом места в системе правовых актов придается явно неконституционный смысл, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьями 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» вправе был признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации. Однако при этом с учетом искажения правоприменительной практикой воли законодателя (применительно к обстоятельствам, которые исследовались по данному делу) не следовало дисквалифицировать оспоренные нормативные положения. Их следовало признать не соответствующими Конституции Российской Федерации лишь в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяют лишать собственника или иного законного владельца его имущества в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут как вещественное доказательство храниться при уголовном деле, без вступившего в законную силу судебного решения, признавшего неправомерность нахождения этого имущества у соответствующего лица.

**Дело о проверке конституционности положений
абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10
Федерального закона «О защите прав юридических
лиц и индивидуальных предпринимателей при
проведении государственного контроля (надзора)»
в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

18 июня 2008 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Президентом Российской Федерации Дмитрием Анатольевичем Медведевым при вступлении в должность одним из первых был подписан Указ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», в котором обращается внимание на усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). В связи с этим Правительству поручено в 2-месячный срок разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих: проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля). Проведение же внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства осуществлять только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, и по согласованию с прокурором субъекта Российской Федерации.

Следом за этим Указом подписан еще один, не менее важный Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции», направленный на реализацию антикоррупционной программы как неотъемлемой составляющей концепции развития России. При этом особое внимание Президент Российской Федерации уделяет совершенствованию законодательства. Так, на встрече с Генеральным прокурором России 2 июня с.г. Д.А. Медведев указал на необходимость проверки нормативно-правовой базы для выявления и устранения в ней коррупционной составляющей. В многочисленной корреспонденции на имя Президента Российской Федерации в поддержку усилий по противодействию коррупции указывается на то, что многие нормативно-правовые акты определяют компетенцию государственного или муниципального органа (должностного лица) при помощи формулировок «вправе» или «может». Такая неопределенность при реализации, в том числе и контрольных полномочий, позволяет чиновникам свободно толковать собственные функции или как право, или как обязанность.

С этих позиций, пожалуй, стоит взглянуть на проблему, обозначенную в жалобе индивидуального предпринимателя Михайлова Виктора Васильевича на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», а именно:

абзацем четырнадцатым статьи 3, согласно которому одним из основных принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении госу-

дарственного контроля (надзора) является недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований;

а также пунктом 3 статьи 10, который устанавливает, что орган государственного контроля (надзора) может обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

Как следует из содержания жалобы и приложенных к ней материалов, индивидуальный предприниматель В.В. Михайлов осуществляет предпринимательскую деятельность по реализации горюче-смазочных материалов с использованием автозаправочной станции. 4 октября 2006 года главным специалистом отдела (инспекции) госнадзора по Курской области Центрального межрегионального территориального управления Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии проведена проверка соблюдения В.В. Михайловым обязательных требований к продукции – горюче-смазочным материалам. В ходе данной проверки был проведен отбор образцов бензина автомобильного на стадии реализации. По результатам испытаний, проводимых химико-технической лабораторией Федерального государственного учреждения «Курский центр стандартизации, метрологии и сертификации», в отношении заявителя 18 октября 2006 года составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.19 (Нарушение обязательных требований государственных стандартов при реализации продукции) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Решением Арбитражного суда Курской области от 13 декабря 2006 года индивидуальный предприниматель В.В. Михайлов признан виновным в совершении указанного административного правонарушения и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 500 рублей.

Решением Арбитражного суда Курской области от 26 апреля 2007 года, оставленным постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 июля 2007 года без изменений, на основании положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» с индивидуального предпринимателя В.В. Михайлова взысканы расходы на осуществление исследований и экспертиз в размере 12138 рублей 66 копеек.

По мнению заявителя, взыскание средств на возмещение расходов органа государственного контроля (надзора) на проведение исследований (испытаний), в результате которых выявлены нарушения обязательных требований, носит карательный, а не компенсационный характер. В связи с этим заявитель просит признать положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» не соответствующими статьям 35 и 50 Конституции Российской Федерации.

Полагаю, что прежде чем согласиться или не согласиться с доводами заявителя, следует обратить внимание на ряд аспектов.

1. Оспариваемые В.В. Михайловым нормы помещены в Федеральном законе, который направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля (надзора). Их необходимо рассматривать в совокупности с нормами Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», нормами Постановления Госстандарта Российской Федерации от 1 сентября 2003 года № 99 «Об утверждении Порядка проведения Государственным

комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии государственного контроля и надзора», Порядка финансирования за счет средств федерального бюджета расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз отобранных образцов (проб) продукции при осуществлении государственного надзора, утвержденного Приказом от 31 марта 2006 года № 737 Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (в ред. Приказа Ростехрегулирования от 27.02.08 № 481), с нормами Инструкции по контролю и обеспечению сохранения качества нефтепродуктов в организациях нефтепродуктообеспечения, утвержденной Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 19 июня 2003 № 231, а также с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданского кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, т. е. всей совокупности законодательства, примененного в деле заявителя.

Один перечень говорит о том, что индивидуальному предпринимателю, наверное, сложно разобраться в необходимости соблюдения всех предусмотренных законом мер.

Согласно статье 11 Федерального закона «О техническом регулировании» целями стандартизации, а, следовательно, и целями последующего контроля за соблюдением государственных стандартов, являются, в том числе: повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышение уровня экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений, обеспечение конкурентоспособности и качества продукции (работ, услуг), единства измерений, рационального использования ресурсов, взаимозаменяемости технических средств, технической и информационной совместимости.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» определяет государственный контроль (надзор) как проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. В число мероприятий по контролю входят проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, проведение необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформление результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятия по контролю.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» до принятия Правительством Российской Федерации решения о передаче функций по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований стандартов и технических регламентов другим федеральным органам исполнительной власти эти функции осуществляет Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (пункт 6). Данным постановлением утверждено Положение о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, которое, согласно пункту 2 названного Положения, находится в ведении Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации.

В соответствии с Порядком финансирования за счет средств федерального бюджета расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз отобранных образцов (проб) продукции при осуществлении государственного надзора (утверждено Приказом Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации и Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 марта 2006 года № 737), источником финансирования расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертизу отобранных образцов (проб) продукции являются средства федерального бюджета (пункт 2.1). При этом в случае выявления по результатам исследований (испытаний) и экспертиз нарушений установленных

обязательных требований к продукции должностные лица Межрегиональных территориальных управлений Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, осуществлявшие надзорные мероприятия, вручают руководителю требование по установленной форме о возмещении субъектом хозяйственной деятельности, в добровольном порядке, понесенных расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз (пункт 3.1); в случае неисполнения выданного требования должностным лицом органа контроля направляется исковое заявление в арбитражный суд для его исполнения в принудительном порядке (пункт 3.2). Расходы на проведение исследований и испытаний включают в себя: доставку образцов (проб) проверяемой продукции к месту испытаний; хранение, утилизацию (или возврат) образцов (проб) проверяемой продукции; непосредственные затраты на исследования (испытания) и экспертизы образцов (проб) продукции; прочие расходы (пункт 1.1.1); расходы на экспертизу отобранных образцов (проб) продукции включают оплату труда эксперта за проведение экспертизы документов на проверяемую продукцию и подготовку заключения (пункт 1.1.2).

Инструкцией по контролю и обеспечению сохранения качества нефтепродуктов в организациях нефтепродуктообеспечения, утвержденной Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 19 июня 2003 г. № 231 и зарегистрированной в Минюсте Российской Федерации 20 июня 2003 года № 4804, устанавливаются единые требования к организации и проведению работ по контролю и обеспечению сохранности качества нефтепродуктов при их приеме, хранении, транспортировке и отпуске. Требования Инструкции обязательны для применения организациями нефтепродуктообеспечения независимо от их организационно-правовых форм, в том числе и индивидуальными предпринимателями, коим является наш заявитель. Так вот, в соответствии с этой Инструкцией по прибытии транспортных средств с нефтепродуктами проверяется их наличие, полнота и правильность заполнения паспорта качества и копии сертификатов (деклараций) соответствия или информации о сертификации (декларировании), приложенных к документам отправителя, сверяются данные паспортов с требованиями нормативного документа; отбираются точечные пробы и составляется объединенная проба (в соответствии с установленными требованиями) для проведения приемо-сдаточного анализа; сравниваются данные приемо-сдаточного анализа с данными паспорта поставщика и дается разрешение на слив нефтепродуктов. Для контроля за обеспечением качества нефтепродуктов в соответствии с разделом 3 Инструкции проводится целый комплекс мероприятий, в том числе и лабораторный анализ проб. Если предприниматель не имеет своей лаборатории, то анализ проб проводится аккредитованной им лабораторией.

Из решения Арбитражного суда Курской области от 13 декабря 2006 года следует, что Михайловым требования об осуществлении приемо-сдаточного контроля и периодического контроля фактического состояния топлива надлежащим образом не выполнялось. Техническая возможность проведения экспресс-анализа топлива на АЗС Михайлова в момент проведения проверки Инспекцией Ростехрегулирования отсутствовала. Договоры с аккредитованными лабораториями на проведение периодического контроля топлива заключены не были. Все это являлось нарушением вышеназванной Инструкции.

Из этого следует, что органы государственного контроля в лице Инспекции ЦМТУ Ростехрегулирования, осуществляя контроль за качеством нефтепродуктов, произвела их экспертизу, которую фактически должен был осуществлять в соответствии с вышеназванной Инструкцией сам Михайлов. Следовательно, у него возникает обязанность возместить расходы органов государственного контроля на осуществление исследований и экспертиз, даже в том случае, если бы в результате исследований не было бы выявлено никаких нарушений, предъявляемых к продукции.

Из этого следует, что возмещение расходов имеет иную правовую природу, чем наказание, предусмотренное частью 1 статьи 19.19 Кодекса об административных правонарушениях,

наложенное на заявителя. Функциональное назначение такой платы является компенсационным.

В соответствии с законодательством Российской Федерации основной целью наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. При этом назначение наказания осуществляется в пределах, установленных законом для данного нарушения, и с учетом обстоятельств совершения нарушения, личности виновного, его имущественного положения и иных обстоятельств.

В то же время, при взыскании расходов на осуществление исследований и экспертиз преследуется цель компенсировать федеральному бюджету расходы, произведенные органами государственного контроля. В отличие от наказания на размер возмещения не влияют характер и обстоятельства совершения нарушений, факт привлечения к административной ответственности и прочие факторы.

В связи с этим возможна иная ситуация. Скажем, в отличие от Михайлова, владелец АЗС полностью соблюдал требования Инструкции, своевременно проводил исследования качества нефтепродуктов, в том числе и лабораторные, и представил всю необходимую документацию органам государственного контроля во время проверки. А те, усомнившись в представленной документации, взяли пробы и провели собственное исследование, которое выявило нарушения обязательных требований к качеству продуктов или расхождения с контрольными данными, представленными при проверке предпринимателем. Возникает вопрос: обязан ли предприниматель выполняющий все требования по контролю, возместить в этом случае, расходы органов государственного контроля за проведенные исследования?

Возмещение расходов само по себе не противоречит принципу недопустимости получения органами государственного контроля отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю, поскольку средства поступают в федеральный бюджет. Подтверждением тому является, то что «доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства» нашли отражение в доходной части федерального бюджета (статья 5 Федерального закона от 26.12.2005 № 189-ФЗ в ред. Федерального закона от 01.12.2007 № 197-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» приложение № 1; статья 5 Федерального закона от 19.12.2006 № 238-ФЗ в ред. Федерального закона от 23.11.2007 № 267-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» приложение № 1; статья 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 198-ФЗ в ред. Федерального закона от 03.03.2008 № 19-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год» и на плановый период 2009 и 2010 годов»).

Этот факт необходимо учесть Конституционному Суду Российской Федерации при оценке конституционности оспариваемых положений.

Взыскание рассматриваемого платежа с организаций и индивидуальных предпринимателей связывается законодателем с совершением ими нарушений обязательных требований в публично-правовой сфере и расходами контролирующим органом подлежащих компенсации также в связи с реализацией властных (публично-правовых) полномочий. Из чего можно сделать вывод, что оспариваемый заявителем платеж по своей правовой природе является публично-правовым имущественным изъятием.

На то, что Федеральный закон РФ от 08.08.2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» регулирует публичные, а не гражданско-правовые отношения между уполномоченными органами государственной власти при осуществлении ими контрольных функций и субъектами предпринимательской деятельности, указывают в своих решениях арбитражные суды. (Например, см. Постановление от 07.05.2008 № 17-АП-2575/2008 Семнадцатого арбитражного апелляционного суда).

Кроме того, положения абзаца 14 статьи 3, пункта 3 статьи 10 Закона № 134-ФЗ носят общий характер, не устанавливают оснований возникновения у юридических лиц и индивиду-

альных предпринимателей обязанностей по возмещению этих расходов и подлежат применению в совокупности с нормами специальных законов, регулирующих отношения, складывающиеся в сфере осуществления конкретных видов государственного контроля и определяющих состав подлежащих возмещению расходов, порядок их взыскания и органы, к полномочиям которых относится обращение с такого рода исками в суд. В силу своей специфики данный Федеральный закон регулирует совершенно иные отношения, связанные с защитой прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями (далее – органы государственного контроля (надзора), уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации, поэтому не содержит материальных норм об ответственности предпринимателей. Можно сказать, что он устанавливает лишь процессуальное основание для применения подобного рода норм.

Данный платеж является покрытием расходов на сбор доказательств совершенного правонарушения и с этой точки зрения близок по своей правовой природе к известному процессуальным отраслям права институту процессуальных расходов (издержек). Однако, предусмотренная оспариваемыми нормами Закона плата не позволяет признать ее процессуальными издержками, поскольку она причинно связана не с доказыванием факта нарушения, допущенного конкретным лицом, а с текущей контрольной деятельностью органа публичной власти и не поставлена законом в зависимость от наличия у контролирующего органа каких-либо предварительных данных о совершенном правонарушении. Процессуальные же издержки возникают только в рамках уже начатого дела о правонарушении, производство по которому возбуждается лишь при обнаружении уполномоченным государственным органом конкретных признаков правонарушения.

Можно ли отнести расходы на проведение испытания бензина к издержкам по делу об административных правонарушениях? На этот вопрос можно дать однозначный ответ – нельзя. Хотя в судебной практике встречается позиция о том, что расходы органа государственного контроля (надзора), взыскиваемые с проверяемых лиц, нужно рассматривать как издержки по делу об административном правонарушении. К такому выводу, например, пришел Арбитражный суд Свердловской области, рассматривавший дела о взыскании с индивидуальных предпринимателей расходов на проведение исследований и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований (решение от 17 августа 2007 года по делу № А60-8653/2007-С7, постановление апелляционной инстанции от 19 января 2006 года по делу № А60-30896/05-С9).

Согласно статье 24.7.КоАП РФ издержки по делу об административном правонарушении состоят из:

сумм, выплачиваемых свидетелям, потерпевшим, их законным представителям, понятым, специалистам, экспертам, переводчикам (в ред. Федерального закона от 29.04.2006 N 57-ФЗ);

сумм, израсходованных на хранение, перевозку (пересылку) и исследование вещественных доказательств.

Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и предусмотренном Кодексом, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и предусмотренном законом субъекта Российской Федерации, – на счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, относятся на счет указанного юридического лица.

Размер издержек по делу об административном правонарушении определяется на основании приобщенных к делу документов, подтверждающих наличие и размеры отнесенных к издержкам затрат.

Решение об издержках по делу об административном правонарушении отражается в постановлении о назначении административного наказания или в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Состав этих затрат и порядок их возмещения предусмотрен в Постановлении Правительства РФ от 4 марта 2003 г. № 140 «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда». Это Положение устанавливает порядок возмещения расходов, понесенных потерпевшим, свидетелем, специалистом, экспертом, переводчиком и понятым в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также порядок оплаты труда специалистов, экспертов и переводчиков, привлекаемых для участия в осуществлении процессуальных действий по делам об административных правонарушениях.

Согласно пункту 7 Положения специалисты, эксперты и переводчики получают денежное вознаграждение за работу, выполненную ими по поручению суда, органа, должностного лица (за исключением случаев, когда эта работа входит в круг их служебных обязанностей, либо когда она выполняется ими в качестве служебного задания и оплата производится, соответственно, по установленным Министерством труда и социального развития РФ нормам).

Таким образом, экспертиза возможна при возбужденном административном производстве.

Не могут быть отнесены расходы на проведение испытания бензина к судебным издержкам по делу с позиций и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, с особенностями, установленными в главе 25 АПК РФ и федеральном законе об административных правонарушениях (статья 202 АПК РФ). Особенности, предусмотренные в главе 25 АПК РФ, исключают возможность назначения судебной экспертизы по данной категории дел. Это вытекает из требований, предъявляемых к заявлению о привлечении к административной ответственности (статья 204 АПК).

С позиции гражданского права. Суды, ссылаясь на статью 12 ГК РФ считают, что Михайлов В.В. должен возместить убытки, возникшие, в связи с проведением испытаний бензина. С этим трудно согласиться так, как основания для проведения исследования носили административный, а не гражданско-правовой характер, а следовательно, способы защиты, предусмотренные в статье 12 ГК РФ, не могут применяться к сложившимся правоотношениям.

Возмещение убытков – это форма гражданско-правовой ответственности. В то же время возмещение убытков законодатель в статье 12 ГК РФ относит и к способам защиты субъективных гражданских прав и интересов. Вряд ли можно рассматривать основания компенсации для государственного органа как способ защиты его гражданских прав, притом, что они профинансированы за счет средств федерального бюджета.

Независимо от решения вопроса о действительной природе рассматриваемого взыскания, оспариваемые нормы следует оценивать с точки зрения того, нарушают ли они конституционные права граждан.

Заявитель полагает, что возмещение расходов в связи с проведением исследований (испытаний) и экспертиз в качестве меры гражданско-правовой ответственности противоречит

части 1 статьи 50 Конституции Российской Федерации, («никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление»), а также статье 35 Конституции Российской Федерации («никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения»).

Полагаем, что противоречия оспариваемых норм Федерального закона с нормой части 1 статьи 50 Конституции Российской Федерации не усматривается, поскольку возмещение затрат за проведенную экспертизу органами государственного контроля не является дополнительным наказанием, возлагаемым на предпринимателя.

Статья 35 Конституции РФ гарантирует защиту частной собственности, устанавливая, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Оспариваемый заявителем пункт 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» не направлен на принудительное отчуждение имущества для государственных нужд. Указанной нормой закона органу государственного контроля (надзора) предоставляется право в судебном порядке поставить вопрос о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, выявивших нарушения обязательных требований.

В связи с этим следует отметить, что в некоторых случаях могут возникать сомнения в соответствии оспариваемого регулирования принципам справедливости и соразмерности. Так, например, положения оспариваемого Федерального закона № 134-ФЗ недостаточно четко определяют, при каких обстоятельствах государственный орган может обратиться в суд для компенсации произведенных расходов. Отсутствуют критерии того, когда эта возможность реализуется, а когда нет. Это дает большой простор для административного усмотрения, особенно в том случае, когда размер возмещения расходов превышает сумму штрафов, что является нарушением конституционного принципа справедливости, вытекающего из конституционной характеристики России как правового государства.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указывал на то, что при выборе принудительных мер законодатель ограничен требованиями справедливости, соразмерности и иными конституционными и общими принципами права. Содержание названных принципов раскрывается в целом ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1993 года, от 25 апреля 1995 года, от 17 декабря 1996 года, от 8 октября 1997 года, от 11 марта 1998 года и от 12 мая 1998 года. Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона.

Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам.

В оспариваемых же нормах речь идет о расходах, «в результате которых выявлены нарушения обязательных требований». Между тем такая формулировка не дает четкого представ-

ления о том, необходимо ли установление вины нарушившего лица или привлечения его к административной ответственности.

Из сказанного можно сделать вывод, что не исключается возможность отнесения на лицо, привлеченное к публично-правовой ответственности, затрат публичной власти на доказывание факта правонарушения, которое должно найти конкретизацию в законодательстве с определением правовой природы такого платежа и условий его взыскания.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 18 июля 2008 года № 10-П

По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова²⁰

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи Г.А. Гаджиева, судей Н.С. Бондаря, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.В. Михайлова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П. Маврина, объяснения представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемый Федеральный закон, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.Н. Савенкова, от Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии – В.Р. Смерчука, от Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» – К.Н. Алешина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В ходе проверки, проведенной территориальным отделом (инспекцией) по Курской области Центрального межрегионального территориального управления Федерального агент-

ства по техническому регулированию и метрологии на принадлежащей индивидуальному предпринимателю В.В. Михайлову автозаправочной станции, были отобраны образцы автомобильного бензина на стадии реализации. Экспертиза этих образцов, проведенная химико-технической лабораторией федерального государственного учреждения «Курский центр стандартизации, метрологии и сертификации», выявила нарушение обязательных требований государственных стандартов, предъявляемых к реализуемым горюче-смазочным материалам, в связи с чем в отношении В.В. Михайлова был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.19 КоАП Российской Федерации.

Решением Арбитражного суда Курской области от 13 декабря 2006 года В.В. Михайлов был признан виновным в совершении указанного административного правонарушения и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 500 рублей. Кроме того, решением Арбитражного суда Курской области от 26 апреля 2007 года, оставленным без изменения постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 июля 2007 года, с него были взысканы расходы на осуществление исследований и экспертиз в размере 12 138 рублей 66 копеек на основании абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Оспаривая конституционность указанных законоположений, устанавливающих соответственно недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований, и правомочие этих органов обращаться в суд с требованием о возмещении произведенных расходов, гражданин В.В. Михайлов утверждает, что взыскание на их основании с индивидуального предпринимателя денежных средств наряду с привлечением к административной ответственности означает, по существу, двойное наказание за одно и то же правонарушение и потому носит карательный, а не компенсационный характер, и просит признать эти законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 и 50.

Исходя из того, что в силу части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», которыми в исключение из общего правила предусматривается возможность взимания в судебном порядке по требованию органа государственного контроля (надзора) с индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю в форме возмещения расходов, понесенных этим органом при осуществлении исследований (испытаний) и экспертиз, выявивших нарушения обязательных требований к реализуемой ими продукции.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве в качестве основ конституционного строя гарантируются свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 1, часть 1; статья 8, часть 1). Соответственно, статья 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а статья 71 (пункт «в») относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к предметам ведения Российской Федерации.

По смыслу приведенных конституционных положений во взаимосвязи с положениями статей 2, 17, 18 и 45 (часть 1), в Российской Федерации должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятия специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов при осуществлении государственного регулирования экономики и тем самым – на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений.

Именно эту цель преследовал федеральный законодатель, формулируя основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) органами, уполномоченными на его проведение в соответствии с законодательством Российской Федерации, за соблюдением обязательных требований, предъявляемых к товарам (работам, услугам), в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Вместе с тем 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, и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность. Исходя из этого федеральный законодатель осуществляет правовое регулирование по таким предметам ведения Российской Федерации, как установление правовых основ единого рынка, а также стандарты и эталоны (статья 71, пункты «ж», «р», Конституции Российской Федерации), в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества.

На достижение тех же целей, определенных в Федеральном законе «О техническом регулировании», направлены предписания Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей». Его статья 4 обязывает продавца (исполнителя) в случае, если законами или в предусмотренном ими порядке вводятся обязательные требования к товару (работе, услуге), передать потребителю (заказчику) товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий таким требованиям (пункт 5). При этом – поскольку предпринимательская и иная не запрещенная законом экономическая деятельность осуществляется на основе принципа презумпции добросовестности участников гражданского оборота (пункт 3 статьи 10 ГК Российской Федерации, абзац второй статьи 3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)») – предполагается, что сам предприниматель (продавец, исполнитель) уполномочен (обязан) контролировать соответствие реализуемой продукции обязательным требованиям, чем не исключается и не может исключаться существование и иного, в частности государственного, контроля за его деятельностью.

3. Контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения, в том числе в сфере гражданского оборота. Соответственно, поскольку регулирование и защита экономических прав, установление основ федеральной политики и правовых основ единого рынка, федеральные программы в области экономического развития, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, федеральные экономические службы, гражданское законодательство, стандарты, эталоны, бухгалтерский учет отнесены Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации (статья 71, пункты «в», «е», «ж», «о»,

«р»), а защита прав и свобод человека и гражданина, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты «б», «в», «д», «к» части 1), государство вправе и обязано осуществлять контрольную функцию в сфере экономических отношений.

Контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 1997 года № 18-П, присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления.

По смыслу статей 10 и 114 Конституции Российской Федерации, государственный контроль в сфере экономической деятельности относится к ведению исполнительной власти, которая в области административного контроля за соблюдением обязательных требований к продукции, реализуемой индивидуальными предпринимателями, представлена, в частности, территориальными органами Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. Возлагая на эти органы контрольную функцию и наделяя их полномочиями действовать властно-обязывающим образом, федеральный законодатель должен соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, важнейшими из которых являются равенство и справедливость, требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П и от 31 мая 2005 года № 6-П).

3.1. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) как государственно-властного института осуществляется федеральным законодателем в порядке реализации положений Конституции Российской Федерации, относящих к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (статья 71, пункт «г»), а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1). Теми же конституционными положениями охватываются и финансово-экономические основы государственного контроля (надзора): в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 15 декабря 2006 года № 10-П, принципы, касающиеся экономической основы деятельности органов государственной власти, относятся к общим началам организации системы этих органов.

Федеральный законодатель, обладая достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретного порядка финансового обеспечения, вместе с тем связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), вводимые же ограничения прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, – быть соразмерными конституционно значимым целям и во всяком случае не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе.

3.2. По смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, государственный бюд-

жет, будучи неотъемлемым элементом государственной власти и одновременно выражением финансово-экономического содержания государственного суверенитета, является основным инструментом финансового обеспечения деятельности государства. Он представляет собой образуемый из налоговых и неналоговых доходов публичный фонд финансовых средств, предназначенный гарантировать финансовую самостоятельность и независимость государственной власти, а также саму возможность осуществления ею полномочий и публичных функций, возложенных на нее Конституцией Российской Федерации и законами.

Соответственно, Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства, а также местного самоуправления (статья 6), и закрепляет, что формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов (статья 65).

Расходы государственной власти на осуществление ее конституционных функций покрываются в первую очередь за счет такой необходимой составной части бюджета, как налоги и сборы, которые, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, являются условием существования государства и представляют собой форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти, а также за счет внебюджетных средств, имеющих публично-целевое назначение, к каковым относится плата за оказание публичных услуг физическим или юридическим лицам.

Конституционные принципы финансового обеспечения государственной власти распространяются и на государственный контроль, который – как одна из функций государственной власти, имеющих императивный характер, – осуществляется в целях обеспечения конституционно значимых ценностей и должен финансироваться за счет публичных средств через государственно-бюджетный механизм. Исключение могут составлять лишь случаи, когда государственный контроль проводится по инициативе подконтрольного субъекта либо в связи с необходимостью принудительного исполнения подконтрольным субъектом возложенной на него законом обязанности по самостоятельному контролю за соответствием его товаров (работ, услуг) установленным требованиям. В таких случаях государственный контроль представляет собой своеобразную публичную услугу, оказание которой соответствующим государственным органом предполагает в той или иной форме возмещение подконтрольным субъектом произведенных этим органом затрат.

Таким образом, государственный контроль в сфере экономической деятельности, в том числе контроль за соответствием реализуемой индивидуальными предпринимателями продукции обязательным требованиям, должен, по общему правилу, обеспечиваться бюджетными средствами, формируемыми за счет налогов и сборов либо доходов, получаемых посредством оказания публичных услуг подконтрольным лицам.

3.3. В соответствии с правовыми подходами, выработанными Конституционным Судом Российской Федерации на основе положений статей 57, 71 (пункт «з») и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, вопрос правовой природы обязательных платежей как налоговых или неналоговых приобретает характер конституционного, поскольку он связан с понятием законно установленных налогов и сборов.

Предусмотренная абзацем четырнадцатым статьи 3 и пунктом 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при прове-

дении государственного контроля (надзора)» плата, взимаемая с индивидуальных предпринимателей в форме возмещения расходов, понесенных органом государственного контроля (надзора) при осуществлении исследований (испытаний) и экспертиз, выявивших нарушения обязательных требований к реализуемой ими продукции, по буквальному смыслу данных законоположений, не относится ни к налогам, ни к сборам. Вместе с тем денежные средства в возмещение этих затрат взыскиваются с подконтрольного субъекта принудительно, в судебном порядке, что наделяет их признаками обязательных индивидуально-возмездных фискальных платежей.

Давая конституционно-правовую оценку такого рода платежей, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 февраля 2006 года № 2-П пришел к выводу, что обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет, не являющиеся налогами, не подпадающие под определение сборов, содержащееся в Налоговом кодексе Российской Федерации, и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации и развивающих ее правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об условиях надлежащего установления налогов и сборов, конкретизированных законодателем применительно к сборам, в частности, в пункте 3 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации, которая приобретает тем самым универсальный характер.

Формулируя критерии правомерности взыскания фискальных сборов, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что если предусмотренные законом обязательные платежи в бюджет не обладают признаками, присущими налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, а относятся к неналоговым фискальным сборам, то вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе, решает с учетом его природы сам законодатель, который вправе использовать данный сбор в качестве публично-правового способа финансового обеспечения осуществления какого-либо вида деятельности, но только на условиях всеобщности обложения им всех субъектов соответствующей деятельности.

Использование законодателем в тех же целях индивидуально-возмездных платежей, не являющихся фискальными сборами, как правило, возможно лишь при условии совершения государственными органами в отношении их плательщиков определенных действий (актов), влекущих для последних предоставление конкретных прав или выдачу разрешений, при том что сами эти платежи предназначены для возмещения расходов и дополнительных затрат, понесенных публичной властью (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2001 года № 14-О). Такие действия (акты) представляют собой разновидность публичных услуг, оказываемых физическим или юридическим лицам, по общему правилу, на основе добровольного обращения этих лиц в целях получения необходимых им благ, обладание которыми зависит от соответствующей деятельности государственных органов, представляющих публичную власть (регистрация прав, сертификация товаров или услуг, аккредитация и пр.).

Возмещение по решению суда индивидуальными предпринимателями затрат на проведение исследований (испытаний) и экспертиз по инициативе территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии указанными признаками не обладает (договор, на основании которого в настоящее время они проводятся, во-первых, заключается исследовательской или экспертной организацией не с индивидуальным предпринимателем, а с контролирующим органом, причем безотносительно к волеизъявлению самого индивидуального предпринимателя, и, во-вторых, никакого необходимого ему блага не предоставляет) и, следовательно, не может быть признано обязательным индивидуально-возмездным платежом, посредством которого плательщик возмещает (компенсирует) затраты на оказанные ему публичные услуги.

Данный вывод подтверждается и Бюджетным кодексом Российской Федерации, согласно абзацу пятому пункта 3 статьи 41 которого компенсации, иные средства, полученные в возмещение вреда, причиненного государству, а также другие суммы принудительного изъятия отнесены к категории неналоговых доходов бюджетов, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Вместе с тем в системе действующего правового регулирования возмещение индивидуальными предпринимателями затрат на проведение исследований (испытаний) и экспертиз по инициативе территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии не может быть отнесено ни к мерам гражданско-правовой ответственности, ни к мерам административно-правовой ответственности.

Функциональное предназначение данного вида платежей – компенсация затрат органов публичной власти, понесенных ими в связи с проведением контрольных мероприятий в отношении подконтрольного субъекта. Исходя из этого федеральными законами о федеральном бюджете, в том числе Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год», этим платежам в качестве доходов бюджетов присваивается код бюджетной классификации, в соответствии с которым они закрепляются за Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии как за главным администратором, а Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации (утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24 августа 2007 года № 74н) они отнесены к доходам от оказания платных услуг и компенсациям затрат государства.

Тем самым возмещение по решению суда расходов органов государственного контроля (надзора), понесенных ими в связи с осуществлением исследований (испытаний) и экспертиз, выявивших нарушения обязательных требований к продукции, реализуемой индивидуальными предпринимателями, было наделено признаками компенсационного платежа. Однако, поскольку его взимание связывается законодателем с нарушением подконтрольными субъектами обязательных требований в сфере публично-правовых отношений и необходимостью расходов, возникающих в связи с реализацией контролирующим органом государственно-властных (публично-правовых) полномочий и подлежащих компенсации, налицо признаки публично-правового изъятия собственности подконтрольного субъекта, что исключает возможность признания данного платежа мерой гражданско-правовой ответственности.

Компенсационная в своей основе плата за исследования (испытания) или экспертизы, не дифференцированная по размеру сумм возмещения понесенных государством расходов, не может быть однозначно отнесена и к мерам публично-правовой ответственности, карательная природа которой, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, предопределяет зависимость размера наказания от характера самого правонарушения (его тяжести, последствий, причин, степени вины нарушителя), а не от суммы затрат государства на выявление факта правонарушения (постановления от 17 декабря 1996 года № 20-П, от 11 марта 1998 года № 8-П, от 15 июля 1999 года № 11-П и от 27 апреля 2001 года № 7-П, определения от 14 декабря 2000 года № 244-О и от 5 июля 2001 года № 130-О). Вместе с тем принудительное взыскание с индивидуальных предпринимателей не дифференцированных по размеру сумм возмещения государственных расходов исходя лишь из наличия факта нарушения обязательных требований к продукции означает, по существу, объективное вменение, поскольку индивидуальный предприниматель, даже выполнивший все предписания закона по контролю за соблюдением требований к реализуемой им продукции, обязан возмещать расходы органов государственного контроля (надзора), проводивших собственное исследование (испытание) или экспертизу, в результате которых выявилось нарушение соответствующих требований.

Кроме того, основанием для взимания с индивидуальных предпринимателей денежных средств в возмещение расходов органов государственного контроля (надзора), понесенных в связи с проведением исследований (испытаний) и экспертиз, служит факт выявления наруше-

ния обязательных требований, предъявляемых к реализуемой ими продукции. В определенном смысле такие расходы близки процессуальным расходам (издержкам), поскольку предназначаются для сбора доказательств совершенного правонарушения. Однако – в отличие от процессуальных издержек – они причинно связаны не с доказыванием факта правонарушения, допущенного конкретным лицом, а с текущей контрольной деятельностью органа публичной власти, не обусловленной предварительным обнаружением признаков правонарушения, и не поставлены законом в зависимость от наличия у контролирующего органа каких-либо данных о совершенном правонарушении.

Таким образом, предусмотренное абзацем четырнадцатым статьи 3 и пунктом 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» возмещение расходов, понесенных органами государственного контроля (надзора) в связи с проведением соответствующих исследований (испытаний) или экспертиз, по сути, представляет собой публично-правовое изъятие собственности правонарушителя, которое, следуя за его административным наказанием, фактически выступает аналогом публично-правового наказания. При этом денежные средства, взимаемые с индивидуальных предпринимателей в порядке возмещения (компенсации) расходов органов государственного контроля (надзора), обладающие одновременно признаками компенсации (оплаты) государственных расходов, платежа публично-целевого характера и меры ответственности, в формально-правовом смысле не являются ни налогом или сбором, ни фискальным платежом, ни мерой гражданско-правовой или публично-правовой ответственности, ни разновидностью процессуальных издержек, что свидетельствует о неопределенности как в вопросе о правовой природе данного обязательного индивидуально-возмездного платежа, так и в вопросе о правомерности (обоснованности) его установления и использования в целях финансового обеспечения выполнения органами публичной власти своих функций.

3.4. Конституционные принципы правового государства требуют от федерального законодателя при выборе средств и способов правового воздействия на субъектов предпринимательской деятельности основываться на сложившейся в Российской Федерации отраслевой системе правового регулирования и общих принципах соответствующих отраслей права – публичного или частного. При этом он вправе и обязан учитывать социальные, экономические и иные факторы, определяющие объективные пределы его конституционных полномочий.

Осуществляя правовое регулирование в сфере государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований, предъявляемых к продукции, реализуемой индивидуальными предпринимателями, федеральный законодатель обладает достаточно широкой дискрецией, что позволяет ему предусмотреть возмещение в той или иной форме затрат органов государственного контроля (надзора) на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, возложив в том числе на индивидуальных предпринимателей соразмерное этим затратам, но не чрезмерное денежное обременение, с тем чтобы не ставить под угрозу саму возможность продолжения ими предпринимательской деятельности.

Определяя сферу применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», федеральный законодатель не установил возможность взыскания расходов органов государственного контроля (надзора) при проведении всех видов государственного контроля (надзора), осуществляемого в рамках широкого круга контрольных взаимоотношений между государством и хозяйствующими субъектами, включая налоговый и таможенный контроль (пункт 3 статьи 1), т. е. допустил неясность и неопределенность в правовом регулировании при введении дифференциации отношений по осуществлению государственной контрольной деятельности в экономической сфере.

Не предусмотрены в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и кон-

кретные сроки, в течение которых возможно возбуждение органом государственного контроля (надзора) процедуры изъятия денежных средств, при том что обращение в суд с требованием о возмещении соответствующих расходов, по буквальному смыслу положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 данного Федерального закона, является его правом, а не обязанностью. Это означает, что органы государственного контроля (надзора) наделяются фактически неограниченной свободой усмотрения в отношении как самого принудительного изъятия у индивидуальных предпринимателей денежных средств, так и периода его возможного осуществления, а равно критериев определения размеров, в пределах которых возможно взыскание денежных средств, и учета особенностей субъектов предпринимательской деятельности – индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Взаимосвязанные положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», закрепляющие основание и порядок возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, не отвечающие требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования, порождают противоречивую правоприменительную практику: суды квалифицируют предусмотренное указанными законоположениями правовое средство и как меру публично-правовой ответственности, карательную по своему характеру, и как возмещение в гражданско-правовом порядке расходов, понесенных государством, т. е. и как публично-правовое, и как частноправовое средство воздействия на индивидуальных предпринимателей, реализующих продукцию, не отвечающую обязательным требованиям.

Кроме того, неопределенность, возникшая в системе действующего правового регулирования относительно обязанности индивидуальных предпринимателей, допустивших нарушение обязательных требований к реализуемой ими продукции, компенсировать исследовательские и экспертные затраты органов государственного контроля (надзора), может приводить на практике к тому, что – в нарушение общеправового принципа «non bis in idem», нашедшего отражение в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, – таким публично-правовым изъятием собственности дополняется наказание индивидуального предпринимателя, наложенное на него в административном порядке.

3.5. Таким образом, положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», допуская в силу своей неопределенности принятие органами государственного контроля (надзора) произвольных правоприменительных решений, создают условия для нарушения конституционных принципов правового государства и вытекающих из них требований определенности, непротиворечивости, недвусмысленности и полноты нормативно-правовой регламентации компетенции и порядка деятельности публично-властных субъектов, призванных обеспечивать стабильность хозяйственного оборота, и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Федеральный законодатель, осуществляя – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – правовое регулирование в данной сфере общественных отношений, может либо установить для всех индивидуальных предпринимателей специальный неналоговый сбор, либо ввести конкретные меры административной ответственности (например, более высокие, нежели в настоящее время, штрафные санкции), либо предусмотреть иные меры компенсации расходов органов государственного контроля (надзора) на проведение по их инициативе исследований (испытаний) и экспертиз, в том числе в случаях неисполнения индивидуальным предпринимателем установленной законом обязан-

ности по самостоятельному контролю за соответствием реализуемой продукции обязательным требованиям.

Вместе с тем возможность взыскания понесенных органами государственного контроля (надзора) расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, для индивидуальных предпринимателей является дополнительным стимулом к осуществлению самостоятельного контроля за соответствием реализуемой продукции обязательным требованиям и в условиях существующей системы административных санкций служит определенным препятствием для реализации на рынке некачественной продукции. Поскольку немедленная утрата положениями абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» юридической силы при отсутствии других – надлежащих – правовых механизмов может снизить степень государственной гарантированности защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц – приобретателей продукции, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь 20 пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает возможным установить, что положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с 1 января 2009 года.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

2. Положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с 1 января 2009 года.

3. Дело гражданина В.В. Михайлова подлежит пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Дело о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

9 октября 2008 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Поводом к рассмотрению настоящего дела послужили жалобы граждан Поварничиной А.Ф., Кутиной А.Ф. и Куликова В.Н. на нарушение их конституционных прав положениями части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», согласно которой исчисление платежей по гражданско-правовым обязательствам, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, производится с 1 июля 2000 г. по 31 декабря 2000 г. исходя из базовой суммы, равной 83 рублям 49 копейкам, с 1 января 2001 г. исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

Как следует из представленных материалов, заявители – граждане пожилого возраста (1918, 1923, 1938 годов рождения) в период времени 2001-ого, 2002-ого и 2004-ого годов заключили договоры пожизненной ренты и договоры пожизненного содержания с иждивением, в соответствии с которыми им выплачивалась ежемесячная рента: Поварничиной А.Ф. в сумме 400 рублей, Кутиной А.Ф. и Куликову В.Н. – два минимальных размера оплаты труда и пять минимальных размеров оплаты труда соответственно.

В дальнейшем, заявители, посчитав, что плательщиками ренты в отношении них не в полном объеме выполняются условия договоров, обратились в суды общей юрисдикции с исками об их расторжении.

В частности, в качестве одного из оснований для расторжения указанных договоров заявителями приводился довод о том, что плательщиками ренты не проводилась индексация размера содержания и ренты исходя из увеличения минимального размера оплаты труда.

Судами в расторжении договоров было отказано, а вопрос об увеличении размера ренты заявителями в качестве самостоятельного искового требования не ставился.

В своих обращениях в Конституционный Суд Российской Федерации заявители, по существу, полагают, что размер платежей по гражданско-правовым обязательствам (в том числе по указанным в заявлениях договорам) должен индексироваться пропорционально индексации минимального размера оплаты труда, установленному в статье 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», а не по условному показателю (в виде «базовой суммы»), определенному в статье 5 оспариваемого Федерального закона.

Учитывая данные обстоятельства, заявители полагают, что нормы части второй статьи 5 названного Федерального закона нарушают их конституционные права на получение социального обеспечения в полном объеме и просят признать указанные положения Федерального закона противоречащими положениям части первой статьи 1, статей 2, 7, части первой статьи 17, статьи 18, части первой статьи 19, части первой статьи 20, части второй статьи 35, части первой статьи 45, части первой статьи 46, части второй статьи 53, части первой статьи 54 и статьи 55 Конституции Российской Федерации.

В этой связи необходимо отметить следующее.

1. Согласно статьям 7 и 37 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации установлен гарантированный минимальный размер оплаты труда, каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без

какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона о МРОТ минимальный размер оплаты труда с 1 сентября 2007 г. установлен в сумме 2300 рублей в месяц.

Согласно статье 3 этого Закона (в редакции Федерального закона от 26 ноября 2002 г. № 152-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, связанные с осуществлением обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний») минимальный размер оплаты труда применяется исключительно для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности.

При этом в статье 3 Закона особо подчеркивается, что применение минимального размера оплаты труда для других целей не допускается.

Для исчисления иных платежей, в том числе по гражданско-правовым обязательствам, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, производится после 1 января 2001 года исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

Как неоднократно отмечалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (постановление от 19 июня 2002 г. № 11-П, определения от 7 февраля 2002 г. № 15-О, от 11 июля 2002 г. № 191-О, от 18 декабря 2007 г. № 900-О-О), такое законодательное регулирование, которым установлена дифференциация минимального размера оплаты труда в зависимости от сферы применения и сроков, осуществлено в целях освобождения минимального размера оплаты труда от выполнения не свойственной ему функции норматива при расчетах платежей, не связанных с трудовыми отношениями, а также в целях организационно – технического обеспечения их взимания путем закрепления иного стоимостного выражения, и не может быть признано противоречащим Конституции Российской Федерации.

Полагаем, что затронутый заявителями вопрос носит сугубо цивилистический характер и не может быть предметом рассмотрения, поскольку не имеет конституционной составляющей и не позволяет фиксировать нарушение конституционных прав граждан.

Статья 34 Конституции Российской Федерации гарантирует право каждого на свободное использование своего имущества для любой не запрещенной законом экономической деятельности. В развитие конституционных положений гражданское законодательство устанавливает принципы свободы договора, свободы в установлении своих прав и обязанностей в договоре своей волей и в своем интересе (пункты 1, 2 статьи 1 Гражданского кодекса).

В основе договора ренты лежит принцип диспозитивности, так как в соответствии с положением части 1 статьи 9 ГК РФ граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права, а в соответствии с частью 1 статьи 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Гражданский кодекс не обязывает стороны договора выражать размеры пожизненной ренты в привязке к МРОТ, следовательно, определение сторонами размера пожизненной ренты в твердой денежной сумме является результатом свободного выбора субъектов частноправовых отношений.

Только от усмотрения заявителей зависело заключение договора ренты на тех или иных условиях, в том числе касающихся определения размера рентных платежей. Вопрос о действительности такого договора, а, следовательно, и об адекватности получаемых заявителями платежей их представлениям о достаточном и необходимом уровне, целиком зависит от того, насколько свободно они реализовала свою волю при заключении указанного договора.

Решение этих вопросов не имеет прямого отношения к содержанию оспариваемой части 2 статьи 5 Закона, а, следовательно, не может выступать основанием для решения вопроса о конституционности или неконституционности соответствующей нормы.

Ранее Конституционным Судом была фактически подтверждена конституционность части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» приме-

нительно к отношениям, возникающим из предпринимательской деятельности. Так, в Определении от 7 февраля 2002 г. № 15-О отмечено, что в ряде норм Гражданского кодекса Российской Федерации прямо закреплено требование применять минимальный размер оплаты труда в качестве базового показателя, с ростом которого пропорционально увеличиваются соответствующие платежи (например, по договорам постоянной и пожизненной ренты, по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью потерпевшего – статьи 318, 590, 597, 602, 1091 и др.), а также указано, что возможность использования минимального размера труда в иных, прямо не перечисленных в законе видах договоров в качестве антиинфляционной, альтернативной меры индексации размеров платежей по гражданско-правовым обязательствам вытекает из положений пунктов 1 и 2 статьи 1 и статьи 421 ГК РФ о свободе договора и является результатом свободного выбора, своей волей и в своем интересе субъектов частноправовых отношений.

2. Рента относится к группе институтов гражданского права, связанных с отчуждением (за плату или бесплатно) имущества, которая обеспечивает регулярный гарантированный доход, получаемый лицом в обмен на отчуждение имущества, сопряженный с риском и неопределенностью размера ренты в силу длительности рентных платежей. С этой точки зрения договоры ренты являются рисковыми, так как вполне вероятно, что либо один, либо другой контрагент фактически получит встречное удовлетворение меньшего объема, чем им самим предоставленное.

Гражданским кодексом (пункт 1 статьи 602) основная обязанность плательщика ренты сформулирована достаточно широко – как предоставление содержания с иждивением. Указанная обязанность может включать обеспечение потребностей получателя ренты в жилище, питании и одежде, а если этого требует состояние здоровья гражданина, также и уход за ним. Кроме того, договором может быть предусмотрена оплата плательщиком ренты ритуальных услуг. Этот перечень является примерным и должен конкретизироваться в договоре. Законодатель передал на усмотрение сторон возможность конкретизировать в договоре обязанности плательщика. Стороны вправе договориться о включении в договор иных условий.

По общему правилу исполнение обязательства по предоставлению пожизненного содержания с иждивением должно производиться в натуре в виде обеспечения повседневных жизненных потребностей получателя ренты. В этом состоит специфика данного договора.

Несмотря на это, содержание, в какой бы форме оно не предоставлялось, должно быть выражено в договоре в определенной сумме денег, эквивалентной по стоимости общему объему содержания в течение всего срока действия (пункт 2 статьи 602 ГК). При определении общего объема содержания с иждивением должны учитываться не только фактически производимые расходы на приобретение необходимых вещей и продуктов питания, но и оцениваться оказываемые получателю ренты услуги, выполнение для него определенных работ и т. п.

Вместе с тем указанная величина носит весьма условный характер, так как на момент заключения договора невозможно рассчитать ни продолжительность жизни получателя ренты, ни размер минимальной заработной платы, а оценке подлежат определенные услуги и товары – продукты питания, одежда, лекарственные препараты, уход за больным и т. д. В договоре, заключаемом на неопределенный срок достаточно сложно предусмотреть конкретный вид содержания, поскольку в одни периоды необходимо удовлетворение потребностей получателя ренты в питании и одежде, а в другой – например, в связи с ухудшением состояния здоровья – в лекарствах и уходе.

3. Применительно к рентным отношениям законодатель в Гражданском кодексе активно использует конструкцию минимального размера оплаты труда. Так, согласно статье 590 ГК РФ, если иное не предусмотрено договором постоянной ренты, размер выплачиваемой ренты увеличивается пропорционально увеличению установленного законом минимального размера оплаты труда; согласно статье 597 ГК РФ размер пожизненной ренты, определяемый в дого-

воре, в расчете на месяц должен быть не менее минимального размера оплаты труда, установленного законом; согласно статье 602 ГК РФ в договоре пожизненного содержания с иждивением стоимость общего объема содержания в месяц не может быть менее двух минимальных размеров оплаты труда, установленных законом.

Установление размера рентных платежей в зависимости от минимального размера оплаты труда связано с тем, что в рентных отношениях платежи во многих случаях выполняют функцию материального обеспечения, они направлены на удовлетворение потребностей граждан, нуждающихся в особой защите. Как правило, это престарелые граждане, для которых рента чаще всего является основным или, по крайней мере, одним из основных средств существования.

Пожизненная рента и пожизненное содержание с иждивением являются длящимися обязательствами и имеют специальное назначение: они направлены на содержание гражданина, передавшего свое имущество под выплату ренты. Так, при определении возмещения вреда лицам, потерявшим кормильца, в состав доходов умершего наряду с заработком (доходом), пенсией включается получаемое им при жизни пожизненное содержание (пункт 2 статьи 1089 ГК РФ).

Посредством привязки размера содержания в рентных отношениях к минимальному размеру оплаты труда государство косвенно выполняет социальную функцию.

Между тем, необходимо учитывать, что в пункте 2 статьи 597 и в пункте 2 статьи 602 Гражданского кодекса Российской Федерации установлены лишь минимальные размеры ренты, а в случаях, предусмотренных статьей 318 Гражданского кодекса Российской Федерации, она подлежит увеличению.

Установление минимального уровня общего объема пожизненного содержания направлено на то, чтобы пожизненное содержание имело реальное экономическое значение для сторон и не превращалось в обмен между ними малозначительными ценностями. Очевидно, что меньший объем содержания не обеспечивает целей договора, превращает его либо в притворный, прикрывающий другую сделку (например, дарение), либо в кабальный для получателя договор.

Таким образом, определенный законом минимум подлежащих выплате пожизненной ренты, пожизненного содержания с иждивением, а в условиях инфляции и индексация платежей в пользу получателя ренты призваны гарантировать выживание получателя ренты и компенсацию его имущества, переданного плательщику ренты.

Между тем, исчисление платежей по гражданско-правовым обязательствам, установленных в зависимости от МРОТ, производится на основании статьи 5 оспариваемого Закона, исходя из базовой суммы, повышение которой не производилось с 1 января 2001 года. Таким образом, несмотря на рост инфляции, размер базовой суммы чрезвычайно низок и искусственно сдерживается государством. Во многом это обусловлено тем, что МРОТ стал выполнять не свойственную ему роль технического норматива определения величины ряда социальных выплат и административных санкций. Объем содержания в размере 200 рублей просто не обеспечит цели договора пожизненного содержания с иждивением.

Регулирование, содержащееся в Гражданском кодексе Российской Федерации, и применяемое к определению размера пожизненной ренты, было основано на подходах к минимальному размеру оплаты труда, существовавших до вступления в силу Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда».

Таким образом, установленные размеры МРОТ в Законе, должны были периодически индексироваться. Однако не были вовремя реализованы предписания другого закона, принятого ранее оспариваемого, что, по нашему мнению и послужило причиной обращения в Конституционный Суд.

В числе законодательных актов, в которые были внесены изменения Федеральным законом от 26.11.2002 № 152-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, связанные с осуществлением обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», был и Гражданский кодекс. Изменения затронули статью 318 и нормы о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина. Возмещение такого вреда стало определяться не минимальным размером оплаты труда, а величиной прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Согласно новой редакции статьи 318 ГК РФ суммы, выплачиваемые по денежному обязательству непосредственно на содержание гражданина, в том числе в возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, по договору пожизненного содержания, индексируются с учетом уровня инфляции в порядке и случаях, которые предусмотрены законом²¹.

Это позволяет сделать вывод, что законодатель, ко всем денежным обязательствам, если в договоре не установлено иное, предусматривал индексацию денежных сумм, применительно к увеличению МРОТ в размере 100 рублей. И только, в 2002 году, ввел другое основание для индексации. Тем самым косвенно признавалось неэффективность привязки индексации к МРОТ в размере, специально установленном для гражданско-правовых отношений.

Правовая позиция в отношении применения МРОТ к правоотношениям по возмещению вреда, причиненного здоровью впервые сформулирована Конституционным Судом в Постановлении от 19 июня 2002 года № 11-П, в котором Суд указал, в частности, что отказ от использования минимального размера оплаты труда в качестве критерия индексации сумм возмещения вреда, причиненного здоровью, в сферах, не связанных с трудовыми отношениями, освободил этот институт от выполнения не свойственных ему функций; само по себе изменение критерия индексации сумм возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, при соблюдении конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан не может рассматриваться как противоречащее Конституции Российской Федерации.

Эта правовая позиция была воспроизведена и дополнена в нескольких «отказных» определениях от 11 июля 2002 года (№№ 190-О – 195-О) по обращениям граждан-инвалидов; вред их здоровью был причинен ответчиками, с которыми они не были связаны трудовыми правоотношениями.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что отсутствие в Федеральном законе от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» какого-либо нового критерия индексации сумм возмещения вреда для граждан, которым оно исчисляется в соответствии с нормами Гражданского кодекса, не исключает обязанности причинителя вреда и суда рассматривать требования граждан об увеличении размеров указанных сумм на основании норм и принципов гражданского законодательства, прежде всего пункта 1 статьи 1091 Гражданского кодекса; вопрос об увеличении сумм выплачиваемого возмещения вреда, причиненного здоровью, подлежит разрешению судами общей юрисдикции на основании исследования и оценки фактических обстоятельств дела, в том числе исходя из объективных критериев повышения стоимости жизни, которые в разных регионах могут быть различными. Таким образом, Конституционный Суд признал отсутствие механизма индексации платежей, выраженных в МРОТ, и сделал отсылку к судебному механизму определения и возмещения реального вреда.

Согласно статье 421 Гражданского кодекса отдельные условия договора могут определяться по усмотрению сторон.

Данные обстоятельства позволяют сторонам при заключении соответствующих договоров устанавливать ренту и в большем размере, чем это предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации, а в случаях, когда между получателями и плательщиками ренты воз-

никают спорные ситуации, суды, при разрешении споров о размере ренты, вправе определять ее размер не только в соответствии с частью второй статьи 5 Федерального закона, но и согласно положениям статьи 318 Гражданского кодекса Российской Федерации, то есть с учетом уровня инфляции в порядке и случаях, которые предусмотрены законом.

Согласно пункту 2 статьи 424 изменение цены договора после его заключения допускается в случаях и на условиях, предусмотренных договором, законом, либо в установленном законом порядке.

Гражданским кодексом не предусматривается обязательной индексации размера пожизненной ренты и стоимости объема содержания с иждивением, за исключением минимальных, однако стороны вправе включить в договор условие об индексации предусмотреть ее механизм, и не связаны в данном вопросе условиями увеличения минимального размера оплаты труда.

Следует отметить, что правила, касающиеся увеличения размеров и сроков выплат, могут изменяться договором, это следует из статьи 451 Гражданского кодекса, которая предусматривала возможность изменения договора.

Данное положение придает большую гибкость договорным отношениям и позволяет сохранить контракт. В пункте 4 статьи 451 Гражданского кодекса указано, что «изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях».

По смыслу статьи 452 Гражданского кодекса, если рентополучателей не устраивает, в какой-то момент, размер ренты, то они могут либо договориться с другой стороной об изменении условий, или требовать этого в судебном порядке.

При разрешении спора, вызванного неисполнением или ненадлежащим исполнением возмездного договора, необходимо учитывать, что в случае, когда в договоре нет прямого указания о цене и она не может быть определена из условий договора, оплата должна производиться по цене, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары, работы или услуги (пункт 3 статьи 424 ГК). При этом наличие сравнимых обстоятельств, позволяющих однозначно определить, какой ценой необходимо руководствоваться, должно быть доказано заинтересованной стороной. При наличии разногласий по условию о цене и недостижении сторонами соответствующего соглашения договор считается незаключенным.

В любом случае при разрешении спора между сторонами об объеме содержания, которое предоставляется или должно предоставляться гражданину, суд должен руководствоваться принципами добросовестности и разумности (пункт 3 статьи 602 Гражданского кодекса).

Сегодня мы столкнулись с вопросом о конституционности нормы, которая сама по себе не влияет на взаимоотношения данных сторон, которыми являются заявители. Мы имеем дело с бланкетной нормой. И оспаривается не сама отсылочная норма, не норма ГК, а та норма, к которой произведена отсылка. В этой связи говорить о конституционности части второй статьи 5 закона "О минимальном размере оплаты труда" можно ведь с двух позиций: как лица, которое недополучает размер рентных платежей со стороны получателя ренты; так и со стороны тех лиц, которые должны были уплачивать административные штрафы, которые также определялся этой же самой нормой. Поэтому говорить о конституционности или неконституционности такого порядка установления минимального размера оплаты труда без учета изначально взаимоотношения сторон, которые послужили основанием применения данного бланкета, невозможно. Но, к сожалению, стороны не поставили вопрос о конституционности положений Гражданского кодекса о порядке выплаты ренты. Поэтому эти вопросы находятся на данный момент вне контроля Конституционного Суда. Тем не менее, на мой взгляд, в данном случае вопрос не выходит за пределы цивилистического анализа.

Взаимоотношения сторон определяются положениями гражданского законодательства о рентных отношениях. Я бы хотел вам напомнить о том, что вообще норма о ренте пожизненного содержания с иждивением, появилась из судебной практики в 60-х годах прошлого века, когда Гражданский кодекс не предусматривал подобной нормы. В дальнейшем была включена норма о купле-продаже жилого дома на условиях пожизненного содержания, и уже тогда встал вопрос о возможности фиксирования размера платежей. И теория, и практика остановились на том, что данные взаимоотношения относятся к категории рискованных, алеаторных договоров. Здесь не может быть зафиксирован размер, который должен получить получатель ренты, и сколько должен же фактически затратить плательщик ренты. И сегодня эта норма также относится к категории алеаторных.

Договор пожизненного содержания с иждивением – это вопрос, который решает каждая сторона для себя индивидуально, когда у этого лица нет иного имущества, которое бы могло обеспечить его содержание, кроме жилого дома или иного недвижимого имущества, и он принимает решение продать данное имущество, но, не получив конкретную сумму, а имея периодические выплаты, периодические платежи. Вопрос о том, каким образом зафиксировать эту периодичность с тем, чтобы этого было достаточно для проживания, – это действительно вопрос свободы договора, это реализация субъективного гражданского права, которое принадлежит гражданину, который для себя эту сумму должен определить сам. Насколько вмешательство государства в данном случае оправданно, с помощью применения минимального размера оплаты труда? Практика уже показала, что вынуждены были отказаться. Дело в том, что фиксация любых цифровых показателей в гражданском законодательстве никогда не приводила к более-менее разумному решению. В свое время у нас, например, размер сделки определялся не свыше 50 рублей – крупный размер. Отказались от этого критерия, понимая, что ситуация меняется, и в какой-то момент 50 рублей стали слишком ничтожной суммой для того, чтобы говорить о крупном размере. То же самое произошло и с МРОТом. Любая фиксация нормы, приводящая к четкой цифре – она тут же приводит к тому, что в какой-то момент изменение ситуации (или рыночной ситуации, или прожиточного минимума), и она действительно становится неудобной.

Является ли в данном случае эта цифра обязательной для сторон? Обязаны ли стороны применять МРОТ при заключении договора? Конечно, нет. Это гарантия, которую как бы государство предлагает сторонам установить, что меньше этой суммы выплачивать нельзя. При этом я бы хотел обратить внимание Высшего Суда на то, что ни одна из сторон заявителей – никто из них не оспаривал размер выплат. Ведь в этом случае как раз можно было ставить сразу вопрос о либо прекращении договора, либо об увеличении размера выплат.

И хотел бы напомнить, что есть еще одна отсылочная норма в договоре пожизненного содержания с иждивением. Применяется правило о пожизненной ренте, которая как раз допускает применение 318. Более того, можно напомнить и пункт 3 статьи 602 о том, что при определении размера выплат суд, в случае возникновения спора, должен исходить из разумности и добросовестности сторон. То есть, эти вопросы должны быть предметом судебного рассмотрения. На самом деле этот вопрос судами общей юрисдикции не рассматривался. И я полагаю, что данный спор, который возник у граждан, вполне может быть разрешен судами общей юрисдикции в пределах их компетенции; и, не затрагивая Закон "О минимальном размере оплаты труда", он в состоянии установить разумность и достаточность выплат и разрешить вопрос по существу.

Закон предусматривает достаточно жесткую меру для защиты получателя ренты – это прекращение договора и возврат имущества ему в собственность. Плательщику ренты при этом ничего не компенсируется. Поэтому я полагаю, что в данном случае, если Высший Суд будет оценивать норму о минимальном размере оплаты труда применительно к рентным отношениям, то необходимо, наверное, все-таки обратить внимание на какое-то общее правило

– каким образом применять бланкетные нормы, не затрагивая конституционность тех норм, которые содержат отсылку. Ведь стороны вполне могли договориться об использовании и иной условной единицы, если бы это был не минимальный размер оплаты труда, ну а, например, курс доллара. Что бы в этом случае подлежало конституционной оценке? Действия биржи или деятельность американского правительства? А в принципе минимальный размер оплаты труда – это та же самая условная единица, которая применена Гражданским кодексом. И для этого есть еще одно правило, которое содержится в пункте 3 статьи 424 Гражданского кодекса: в тех случаях, когда цена договора не может быть определена и подлежит определению исходя из аналогичных обстоятельств в данном месте и т. д.

Я полагаю, что дела заявителей могут быть рассмотрены и разрешены судом общей юрисдикции в порядке его компетенции, а конституционность Закона "О минимальном размере оплаты труда", на мой взгляд, никоим образом не умаляется.

Изложенное позволяет констатировать, что защита интересов граждан лежит в плоскости компетенции судов общей юрисдикции, которые на основании действующего законодательства в состоянии дать правовую оценку создавшимся отношениям и разрешить их в системе норм гражданского законодательства.

Необходимо также обратить внимание на то обстоятельство, что заявители в суды общей юрисдикции непосредственно с исками об увеличении размера выплачиваемой им ренты не обращались, то есть предоставленного им права на судебную защиту в полном объеме не реализовали.

Таким образом, часть вторая статьи 5 Федерального закона о МРОТ не может рассматриваться как нарушающая конституционные права Поварничиной А.Ф., Кутиной А.Ф. и Куликова В.Н., так как не лишает их возможности на получение ренты в большем размере, чем это предусмотрено в заключенных ими договорах.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 27 ноября 2008 года № 11-П

По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной²²

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи С.М. Казанцева, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, М.И. Клеандрова, Н.В. Мельникова, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А. Н. Харитоновой, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружив-

шаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.И. Клеандрова, объяснения представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – Т.Л. Козлова, от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации – С.М. Петрова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно части второй статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» исчисление платежей по гражданско-правовым обязательствам, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, производится с 1 июля 2000 года по 31 декабря 2000 года исходя из базовой суммы, равной 83 рублям 49 копейкам, а с 1 января 2001 года исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

Заявители по настоящему делу – гражданка А.Ф. Кутина, заключившая в 2002 году договор пожизненного содержания с иждивением, и гражданка А.Ф. Поварницина, заключившая в 2001 году договор пожизненной ренты, просят признать не соответствующим статьям 1 (часть 1), 2, 7, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 20 (часть 1), 35 (часть 2), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 54 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации, а также пункту 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», примененное в их делах для определения размера платежей по указанным договорам ренты.

Промышленный районный суд города Самары решением от 31 октября 2007 года, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, отказал в удовлетворении исковых требований гражданки А.Ф. Кутиной о расторжении договора пожизненного содержания с иждивением и возврате переданной в его исполнение квартиры. Суд не нашел существенных нарушений со стороны ответчиков при исполнении условий договора и, посчитав необоснованными доводы истицы о необходимости увеличения денежного содержания, пришел к выводу, что сумма в 200 рублей, выплачиваемая ежемесячно на каждого получателя ренты – на саму истицу и на ее супруга (впоследствии скончавшегося), соответствует предусмотренным в договоре двум минимальным размерам оплаты труда, установленным на день расчета частью второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», и отвечает предписанию пункта 2 статьи 602 ГК Российской Федерации, согласно которому стоимость всего объема содержания с иждивением в месяц не может быть менее двух минимальных размеров оплаты труда, установленных законом.

Отказывая гражданке А.Ф. Поварничиной в удовлетворении искового требования о расторжении договора пожизненной ренты, которым причитающаяся ей сумма ежемесячной выплаты была определена в размере 400 рублей с последующей индексацией пропорционально увеличению установленного законом минимального размера оплаты труда, Орджоникидзевский районный суд города Екатеринбурга в решении от 13 января 2003 года, оставленном без изменения судом кассационной инстанции и впоследствии неоднократно обжаловавшемся заявительницей, сослался на статью 597 ГК Российской Федерации, согласно пункту 2 которой размер пожизненной ренты в расчете на месяц должен быть не менее минимального размера оплаты труда, установленного законом, и указал, что ответчик должным образом выпол-

нял свои обязательства, доводы же истицы о необходимости увеличения суммы ежемесячной выплаты до минимального размера оплаты труда, установленного статьей 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», не основаны на законе, поскольку предусмотренная частью второй статьи 5 названного Федерального закона базовая сумма для ее исчисления (100 рублей) со времени заключения договора не изменялась.

Исходя из того, что Конституционный Суд Российской Федерации в силу части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в процессе конституционного судопроизводства оценивает буквальный смысл рассматриваемого нормативного положения, а также смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой, и принимает решение по делу исходя из места рассматриваемого нормативного положения в системе норм, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в той части, в какой оно – во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 597 и пунктом 2 статьи 602 ГК Российской Федерации – служит основанием для исчисления ежемесячных платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в Российской Федерации устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда (статья 7, часть 2); каждый имеет право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (статья 37, часть 3).

По смыслу приведенных конституционных положений, институт минимального размера оплаты труда по своей конституционно-правовой природе предназначен для установления того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей с учетом прожиточного минимума. Между тем на определенном этапе развития Российской Федерации этому институту был придан более широкий смысл: минимальный размер оплаты труда использовался в различных отраслях законодательства в качестве критерия расчета социальных выплат, платежей по гражданско-правовым обязательствам, ставок налогов и сборов, государственных пошлин, штрафов и т. д., что было связано с необходимостью индексации размеров указанных платежей в условиях постоянного роста уровня инфляции. При этом сама сумма минимального размера оплаты труда законодателем периодически увеличивалась, однако уже без жесткой привязки к величине прожиточного минимума.

В гражданско-правовое регулирование институт минимального размера оплаты труда был введен с вступлением в силу с 1 января 1995 года части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. Согласно его статье 318 в первоначальной редакции сумма, выплачиваемая по денежному обязательству непосредственно на содержание гражданина (в возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, по договору пожизненного содержания и в других случаях), с увеличением установленного законом минимального размера оплаты труда подлежала пропорциональному увеличению. В дальнейшем минимальный размер оплаты труда стал использоваться также для определения объема гражданско-правовых обязательств в части второй Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 597 и 602, пункт 4 статьи 1086, пункт 2 статьи 1087 и др.).

2.1. С изменением экономической ситуации законодатель стал отказываться от практики наделения минимального размера оплаты труда не свойственными этому институту функциями. Принятый 19 июня 2000 года Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» закреплял в статье 3, что минимальный размер оплаты труда применяется исключительно для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности и выплат в возмещение вреда, причиненного увечьем, профессио-

нальным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением трудовых обязанностей.

Именно в целях данного регулирования, как это вытекает из содержания Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», его статьей 1 был установлен минимальный размер оплаты труда: с 1 июля 2000 года в сумме 132 рублей в месяц, с 1 января 2001 года в сумме 200 рублей в месяц, с 1 июля 2001 года в сумме 300 рублей в месяц. Что касается других платежей, размер которых ранее устанавливался в зависимости от минимального размера оплаты труда (в том числе обязательных социальных выплат, налогов, сборов и штрафов, а также платежей по гражданско-правовым обязательствам), то их исчисление, согласно названному Федеральному закону, впредь до внесения изменений в соответствующие законы, определяющие порядок исчисления этих платежей, предписывалось производить с 1 июля 2000 года по 31 декабря 2000 года исходя из базовой суммы, равной 83 рублям 49 копейкам, а с 1 января 2001 года исходя из базовой суммы, равной 100 рублям (статьи 4 и 5).

2.2. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации само по себе изменение способа определения размеров тех или иных денежных выплат – при соблюдении конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан – является прерогативой законодателя, поэтому отказ от использования минимального размера оплаты труда в качестве норматива при расчетах платежей в сферах, не связанных с трудовыми отношениями, не может рассматриваться как противоречащий Конституции Российской Федерации; придание же этому институту более широких функций не согласуется с его конституционно-правовой природой (Постановление от 19 июня 2002 года № 11-П, определения от 11 июля 2002 года № 191-О, от 16 мая 2007 года № 375-О-П и др.).

С тем чтобы исключить применение института минимального размера оплаты труда в целях, расходящихся с его конституционно-правовой природой, законодатель начал вносить соответствующие изменения в налоговое, уголовное, административное и гражданское законодательство. Так, Федеральным законом от 26 ноября 2002 года № 152-ФЗ ряд изменений, обусловленных отказом от использования минимального размера оплаты труда в качестве масштаба при исчислении платежей по гражданско-правовым обязательствам, был внесен в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Согласно статье 318 ГК Российской Федерации в новой редакции сумма, выплачиваемая по денежному обязательству непосредственно на содержание гражданина в возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, по договору пожизненного содержания и в других случаях, индексируется с учетом уровня инфляции в порядке и случаях, предусмотренных законом. Изменения были внесены также в статью 1086 ГК Российской Федерации (согласно ее пункту 4 в новой редакции заработок (доход), утраченный в результате повреждения здоровья, в случаях, когда потерпевший на момент причинения вреда не работал, определяется в размере не менее установленной в соответствии с законом величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации) и статью 1087 данного Кодекса (согласно ее пунктам 2 и 3 в новой редакции при повреждении здоровья лица, не достигшего совершеннолетия, вред, связанный с утратой или уменьшением его трудоспособности, возмещается исходя из установленной в соответствии с законом величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации; если ко времени повреждения его здоровья несовершеннолетний имел заработок, то вред возмещается исходя из размера этого заработка, но не ниже установленной в соответствии с законом величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации).

Вместе с тем пункт 2 статьи 597 и пункт 2 статьи 602 ГК Российской Федерации, которыми минимальный размер платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением соответственно определяется с учетом минимального размера оплаты

труда, продолжают действовать в первоначальной редакции. Остается неизменной и базовая сумма для исчисления платежей по гражданско-правовым обязательствам, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда (100 рублей), определенная в части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», при том что минимальный размер оплаты труда, указываемый в статье 1 данного Федерального закона, регулярно повышается (с 1 мая 2002 года – до 450 рублей, с 1 октября 2003 года – до 600 рублей, с 1 сентября 2007 года – до 2300 рублей).

3. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации по договору ренты одна сторона (получатель ренты) передает другой стороне (плательщику ренты) в собственность имущество, а плательщик ренты обязуется в обмен на полученное имущество периодически выплачивать получателю ренту в виде определенной денежной суммы либо предоставления средств на его содержание в иной форме; по договору ренты допускается установление обязанности выплачивать ренту бессрочно (постоянная рента) или на срок жизни получателя ренты (пожизненная рента); пожизненная рента может быть установлена на условиях пожизненного содержания гражданина с иждивением (статья 583).

Постоянная рента выплачивается в деньгах в размере, устанавливаемом договором, либо путем предоставления вещей, выполнения работ или оказания услуг, соответствующих по стоимости денежной сумме ренты; если иное не предусмотрено договором, размер выплачиваемой ренты увеличивается пропорционально увеличению установленного законом минимального размера оплаты труда (статья 590).

Пожизненная рента определяется в договоре как денежная сумма, периодически выплачиваемая получателю ренты в течение его жизни; размер пожизненной ренты в расчете на месяц должен быть не менее минимального размера оплаты труда, установленного законом, а в случаях, предусмотренных статьей 318 данного Кодекса, подлежит увеличению (статья 597).

В договоре пожизненного содержания с иждивением обязанность плательщика ренты может включать обеспечение потребностей в жилище, питании и одежде, а если этого требует состояние здоровья гражданина, также и уход за ним; в договоре должна быть определена стоимость всего объема содержания с иждивением, которая в месяц не может быть менее двух минимальных размеров оплаты труда, установленных законом; при разрешении спора между сторонами об объеме предоставляемого гражданину содержания суд должен руководствоваться принципами добросовестности и разумности (статья 602).

По смыслу приведенных положений Гражданского кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с его статьей 318 предполагается, что размер рентных платежей, определяемый в договоре, может увеличиваться пропорционально увеличению установленного законом минимального размера оплаты труда и с учетом уровня инфляции в порядке и случаях, которые предусмотрены законом.

4. В силу статей 8, 19, 34 и 35 Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 6 июня 2000 года № 9-П, от 1 апреля 2003 года № 4-П и от 23 января 2007 года № 1-П) свобода гражданско-правовых договоров в ее конституционно-правовом значении предполагает соблюдение принципов юридического равенства и согласования свободной воли сторон. Следовательно, регулируемые гражданским законодательством договорные обязательства должны быть основаны на равенстве сторон, автономии их воли и имущественной самостоятельности. Субъекты гражданского права свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора (пункты 1 и 2 статьи 1 ГК Российской Федерации).

Вместе с тем следует учесть, что помимо собственно гражданско-правовой составляющей в нормах, регулирующих договоры пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением, в том числе в части, касающейся определения минимального размера платежей и их

увеличения с учетом уровня инфляции и повышения минимального размера оплаты труда, имеется определенное социально значимое содержание: зачастую граждане распоряжаются своим имуществом подобным образом не столько ради получения дохода как такового, сколько с целью сохранения уровня жизнеобеспечения. Соответственно, Российская Федерация, как правовое и социальное государство, обязана гарантировать адекватную защиту прав и законных интересов тех граждан, для которых получение регулярных платежей по таким договорам может стать одним из основных источников существования.

Исходя из этого законодатель, осуществляя регулирование договоров пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением с учетом их особенностей и социального предназначения, предусмотрел – в целях защиты законных интересов получателя как социально уязвимой стороны в договоре – минимальный уровень рентных платежей и возможность их повышения, с тем чтобы обеспечить добросовестность и юридическую справедливость реализации таких договоров. Это означает, что как сам минимально допустимый размер ренты по указанным договорам, так и используемые законодателем критерии увеличения рентных платежей должны быть разумными, соразмерными и адекватными целям, ради которых они устанавливаются в рамках гражданско-правового регулирования.

5. Закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации универсальный принцип юридического равенства (равенство всех перед законом и судом, а также равноправие) и логически обусловленный им общеправовой принцип формальной определенности права предполагают, что закон должен быть понятным, точным и недвусмысленным. Иное означало бы возможность неоднозначного понимания и истолкования закона и, по сути, произвольного его применения, что сделало бы иллюзорным вытекающее из статьи 19 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 46 равное право на справедливое правосудие, на эффективную и полную судебную защиту.

Как неоднократно подчеркивал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, гарантированные Конституцией Российской Федерации равенство всех перед законом и судом, а также равноправие могут быть обеспечены лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями; нарушение принципа формальной определенности норм, напротив, допускает неограниченное усмотрение в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит – к нарушению принципа равенства при осуществлении конституционных прав и свобод, верховенства Конституции Российской Федерации и закона (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П и от 30 июля 2001 года № 13-П).

На необходимости соблюдения принципа правовой определенности настаивает в своих решениях и Европейский Суд по правам человека: закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией о защите прав человека и основных свобод стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия (постановления от 26 апреля 1979 года по делу «Санди Таймс» (The Sunday Times) против Соединенного Королевства», от 28 октября 2003 года по делу «Ракевич (Rakevich) против России», от 24 мая 2007 года по делу «Игнатов (Ignatov) против России», от 24 мая 2007 года по делу «Владимир Соловьев (Vladimir Solov'yev) против России»).

Положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в действующем механизме правового регулирования платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением указанным критериям не отвечает.

5.1. Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» в редакции Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ устанавливает в статье 3, что минимальный размер оплаты труда применяется исключительно для регулирования оплаты труда и определения

размеров пособий по временной нетрудоспособности и что его применение для других целей не допускается.

Поскольку сумма минимального размера оплаты труда, указываемая в статье 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», постоянно растет (с 1 января 2009 года она составит 4330 рублей в месяц), тогда как частью второй его статьи 5 по-прежнему предписывается, что исчисление платежей по гражданско-правовым обязательствам, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, осуществляется с 1 января 2001 года исходя из базовой суммы, равной 100 рублям, разрыв между суммой минимального размера оплаты труда, применяемой для целей, которые определены в статье 3 названного Федерального закона, и базовой суммой, предназначенной для исчисления рентных платежей, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, резко увеличился. При этом – несмотря на постепенное освобождение института минимального размера оплаты труда от выполнения не свойственных ему функций, в том числе путем внесения Федеральным законом от 26 ноября 2002 года № 152-ФЗ изменений в статью 318 и некоторые другие статьи Гражданского кодекса Российской Федерации, – пункт 2 статьи 597 и пункт 2 статьи 602 данного Кодекса продолжают действовать в прежней редакции, сохраняющей минимальный размер оплаты труда в качестве масштаба для определения минимального уровня рентных платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением (равно как и статья 590, предусматривающая в пункте 2, что размер постоянной ренты увеличивается пропорционально увеличению установленного законом минимального размера оплаты труда).

В результате в настоящее время имеет место неоднозначное понимание и применение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» во взаимосвязи с положениями пункта 2 статьи 597 и пункта 2 статьи 602 ГК Российской Федерации в части определения суммы, в которой должны выплачиваться платежи по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением, установленные в зависимости от минимального размера оплаты труда. При этом в правоприменительной практике не обеспечено единообразное применение закона: в одних случаях суды исходят из того, что часть второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» не предполагает отказ от увеличения размера платежей с увеличением минимального размера оплаты труда и, следовательно, выплата рентных платежей на основе базовой суммы в 100 рублей нарушает права получателей ренты; в других случаях (в том числе в делах заявителей) вывод делается прямо противоположный, т. е. что рентная плата должна исчисляться с учетом именно этой базовой суммы.

Тем самым нарушается гарантированный Конституцией Российской Федерации, ее статьями 8, 19 (части 1 и 2), 34 и 35, принцип равенства при осуществлении права собственности, в том числе права распоряжаться имуществом посредством заключения гражданско-правового договора.

5.2. Выбор способов определения размера рентных платежей, предусмотренных пунктом 2 статьи 597 и пунктом 2 статьи 602 ГК Российской Федерации, – прерогатива законодателя, который при этом, исходя из конституционно-правовой природы договоров пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением, должен соблюдать принципы справедливости, равенства, соразмерности, с тем чтобы обеспечить, в том числе с учетом повышения стоимости жизни и динамики роста прожиточного минимума, реализацию прав получателей ренты в соответствии с предназначением данных договоров.

Между тем, предусмотрев в статье 318 ГК Российской Федерации в редакции Федерального закона от 26 ноября 2002 года № 152-ФЗ, что сумма, выплачиваемая по денежному обязательству непосредственно на содержание гражданина, в том числе по договору пожизненного содержания и в других случаях, индексируется с учетом уровня инфляции в порядке и случаях, предусмотренных законом, законодатель соответствующий закон не принял. В результате

– при отсутствии каких-либо механизмов увеличения с учетом указанных критериев базовой суммы, установленной в части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», – нарушается конституционно-правовая природа отношений, регулируемых договорами пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением, и искажается аутентичный смысл соответствующих законоположений, предполагающий возможность увеличения размера платежей по этим договорам с учетом роста инфляции и стоимости жизни.

Таким образом, положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» – применительно к исчислению платежей по гражданско-правовым обязательствам, вытекающим из договоров пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением (пункт 2 статьи 597 и пункт 2 статьи 602 ГК Российской Федерации), – не позволяет определять минимальный размер рентных платежей, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, с учетом возможной индексации, чем снижаются гарантии прав получателей ренты по указанным договорам и создаются предпосылки к несоразмерному ограничению права собственности и свободы договоров, а следовательно, к нарушению статей 8, 34, 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

6. В соответствии со статьей 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», как признанное не соответствующим Конституции Российской Федерации, утрачивает силу и не подлежит применению.

Вместе с тем, поскольку применение для исчисления минимального размера платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением непосредственно минимального размера оплаты труда в сумме, указанной в статье 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», противоречило бы воле законодателя, прямо выраженной в статье 3 названного Федерального закона, Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из принципа конституционной сдержанности, который лежит в основе его деятельности, и руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает возможным установить, что положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», признанное настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, утрачивает силу с момента введения в действие нового правового регулирования, которое законодатель обязан принять в первоочередном порядке не позднее 1 июля 2009 года.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в той части, в какой оно – во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 597 и пунктом 2 статьи 602 ГК Российской Федерации, предусматривающими определение минимального размера платежей в зависимости от минимального размера оплаты труда, установленного законом, – предписывает исчисление платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, производить с 1 января 2001 года исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

2. Дела граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной – заявителей по настоящему делу подлежат пересмотру на основе нового правового регулирования, которое должно быть установлено законодателем исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

**Дело о разъяснении Постановления Конституционного
Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007
года № 2-П по делу о проверке конституционности
положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377,
380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского
процессуального кодекса Российской Федерации**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

7 октября 2008 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Инициатор ходатайства ОАО «Хакасэнерго» просит Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» официально разъяснить его Постановление от 5 февраля 2007 года № 2-П, в котором дана оценка конституционности целого ряда норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующего процесс рассмотрения дел в порядке надзора.

Ходатайство ОАО «Хакасэнерго» обусловлено тем, что Верховный Суд Российской Федерации, по мнению заявителя, воспринимает Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П (толкует его) только как благое пожелание законодателю на приведение норм ГПК РФ с учетом конституционно-правового смысла, изложенного в этом Постановлении и поэтому отказал акционерному обществу ОАО «Хакасэнерго» в пересмотре правоприменительных решений, несмотря на то, что это предусмотрено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации.

В связи с этим акционерное общество просит Конституционный Суд Российской Федерации дать разъяснение положений пунктов 6, 7 и 10 резолютивной части названного Постановления, так как возникла неопределенность в их толковании.

В пункте 6 Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать статью 389 ГПК Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой предусмотренное ею правомочие Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации внести в Президиум Верховного Суда Российской Федерации мотивированное представление о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности может быть реализовано только при наличии обращения заинтересованных лиц, по общим правилам главы 41 данного Кодекса, в том числе в пределах установленных частью второй статьи 376, частью первой статьи 381 и частью первой статьи 382 сроков для обжалования в надзорную инстанцию, истребования дела и вынесения определения по результатам его рассмотрения, при том, что Председатель Верховного Суда Российской Федерации или заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, внесшие представление, не могут участвовать в рассмотрении дела Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

Федеральному законодателю при реформировании надзорного производства, включая процедуры инициирования надзорного пересмотра судебных постановлений в Президиуме Верховного Суда Российской Федерации, надлежит – исходя из целей обеспечения единообразного применения закона и руководствуясь Конституцией Российской Федерации и насто-

ящим Постановлением – конкретизировать порядок осуществления правомочия, предусмотренного статьей 389 ГПК Российской Федерации.

В пункте 7 Конституционный Суд Российской Федерации указал, что выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл положений ряда статей, в том числе и 389 ГПК Российской Федерации является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике. Пункт 10 резолютивной части Постановления предусматривает, что правоприменительные решения по делам открытых акционерных обществ, в том числе и «Хакасэнерго», основанные на положениях частей второй, третьей и шестой статьи 381, части второй статьи 382, части второй статьи 383, статей 387 и 389 ГПК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

Как следует из материалов, приложенных к рассматриваемому ходатайству, ОАО «Хакасэнерго» на основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации обратилось в Президиум Верховного Суда Российской Федерации с заявлением о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам постановлений Президиума Верховного Суда Российской Федерации, принятых 30 ноября 2005 года в порядке надзора по представлениям заместителя Председателя Верховного Суда, внесенным им по собственной инициативе в соответствии со статьей 389 ГПК РФ в целях обеспечения единства судебной практики и законности в связи с тем, что данные дела, по которым суд общей юрисдикции ранее разрешил спор в пользу заявителя, подлежали рассмотрению в арбитражном суде, а не в суде общей юрисдикции. В качестве вновь открывшихся обстоятельств было названо Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П.

Верховный Суд не признал убедительными доводы заявителя о наличии оснований для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам ранее вынесенных по его делам решений, основанных на положениях статьи 389 ГПК Российской Федерации, в ее истолковании расходящемся с выявленным Конституционным Судом конституционно-правовым смыслом данной статьи, поскольку на момент рассмотрения дел заявителя правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сформулирована еще не была.

Заявитель просит Конституционный Суд Российской Федерации при официальном разъяснении постановления от 5 февраля 2007 года № 2-П дать ответы на следующие вопросы:

Обладает ли названное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, содержащее конституционно-правовое толкование норм ГПК Российской Федерации, обратной силой в отношении лиц, участвующих в конституционном судопроизводстве;

В каком порядке, с учетом того, что Конституционным Судом Российской Федерации статья 389 ГПК РФ не признана неконституционной, а дано ее конституционно-правовое истолкование, подлежат пересмотру судебные акты, вынесенные в отношении ОАО «Хакасэнерго», если порядок пересмотра судебных актов в ГПК РФ для такого рода случаев не предусмотрен (в том числе и после внесения в ГПК Российской Федерации изменений (ФЗ от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ), имевших целью реализацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П).

Следует заметить, что статья 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривающая возможность официального разъяснения Конституционным Судом Российской Федерации принятого им решения, не содержит каких либо критериев для такого разъяснения.

Однако, надо полагать, что Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об официальном разъяснении ранее принятого им решения, если оно не отвечает требованию о его безусловности, определенности и полноте. Да и неясности должны быть в правовых позициях Конституционного Суда. Сам же Конституционный Суд Российской Федерации

в своих решениях неоднократно указывал, что по смыслу статьи 83 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд вправе давать официальное разъяснение вынесенного им решения только в пределах данного решения и по предмету, относящемуся к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, и только в том случае, если поставленные в нем вопросы требуют какого-либо дополнительного истолкования решения по существу.

На наш взгляд, вопросы, поставленные заявителем в ходатайстве, связаны не с неопределенностью или неясностью правовых позиций, изложенных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, а с тем, что Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для пересмотра ранее вынесенных решений по делам заявителя. Обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации за официальным разъяснением Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, ОАО «Хакасэнерго» в лице его правопреемника пытается с помощью Конституционного Суда Российской Федерации понудить Верховный Суд Российской Федерации пересмотреть решение по делам заявителя.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П не содержит каких-либо неопределенностей. А на все вопросы, поставленные заявителем Конституционный Суд Российской Федерации уже давал ответы в ранее принятых им решениях. Так, например, ответ на вопрос заявителя содержится в Определении от 5 февраля 2004 года № 78-О по ходатайству Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1999 года по жалобе гражданки И.В. Петровой на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в части, касающейся определения момента утраты силы нормативного акта, признанного Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, и в связи с этим – пересмотра судебных и иных правоприменительных решений, основанных на акте, признанном неконституционным. Конституционный Суд Российской Федерации в этом Определении установил, что постановление Конституционного Суда Российской Федерации обладает обратной силой в отношении дел заявителей, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации. Их дела, во всяком случае, подлежат пересмотру компетентными органами. Такой пересмотр осуществляется безотносительно к истечению сроков обращения в эти органы и независимо от того, имеются или отсутствуют основания для пересмотра, предусмотренные иными, помимо Федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В определениях от 9 июля 2004 года № 242-О, от 12 мая 2006 года № 135-О предмет исследования Конституционного Суда Российской Федерации был вопрос о возможности пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам судебных решений, вынесенных на основании законоположений, которым Конституционным Судом Российской Федерации дано конституционно-правовое истолкование. В этих определениях Конституционный Суд Российской Федерации указал, что даваемое им истолкование правовых норм в силу части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» во взаимосвязи с его статьями 3, 6, 36, 79, 85, 86, 87, 96 и 100 является общеобязательным, в том числе для судов (имеется ввиду для всех судов, включая Верховный и Высший Арбитражный суды). Решения Конституционного Суда Российской Федерации являются материально-правовым основанием для пересмотра ранее принятых судебных актов и официальным поводом для возбуждения дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении лиц, которые выступали заявителями в деле, рассматривавшемся Конституционным Судом.

Достаточно подробно о порядке исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации сказано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2005 года № 220-О, да и во многих других решениях Конституционного Суда.

Думаю, что все вопросы, связанные с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации, для однозначного, четкого понимания и неукоснительного исполнения решений необходимо закрепить в специальном законе, о целесообразности которого говорилось еще на Всероссийском совещании 22 марта 2001 года, которое было посвящено Проблемам исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Что касается рассматриваемого ходатайства «ОАО «Хакасэнерго» и обстоятельств, послуживших поводом для обращения с ним в Конституционный Суд Российской Федерации, то следует заметить следующее:

Во-первых, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации сказано о пересмотре правоприменительных решений ОАО «Хакасэнерго», основанных на положениях статьи 389 ГПК Российской Федерации, если для этого нет иных препятствий. При этом необходимо иметь в виду, что процедура, предусмотренная статьей 389 ГПК РФ, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении (п. 8), предназначена исключительно для случаев, когда без устранения допущенных нижестоящими судами существенных нарушений норм материального или процессуального права невозможно обеспечение верховенства и единообразного применения закона в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьями 15, 19, 120 и 126.

Во-вторых, решения Верховного Суда Российской Федерации, по делам этого акционерного общества подлежали пересмотру по процессуальным основаниям, а не по материальным, суть решений в любом случае не менялась, поскольку Президиумом Верховного Суда в целях обеспечения законности были отменены решения Саяногорского городского суда, как принятые с нарушением правил подсудности. Фактически Верховный Суд исправил судебную ошибку, которая в соответствии с позициями Конституционного Суда Российской Федерации должна была быть исправлена в любом случае.

В-третьих, заявителем реализовано право на обращение в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре принятых им решений в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, по вновь открывшимся обстоятельствам. Верховный Суд, рассмотрев обращение заявителя, отказал в пересмотре своих решений по сути, а мотивировочная часть его решений, какой бы она ни была, не является прецедентной, в отличие от решений Конституционного Суда Российской Федерации, и поэтому ни в коей мере не умаляет значения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П.

Пересмотр и отмена постановлений Президиума Верховного Суда, как основанных на статье 389 ГПК РФ, примененной в расходящемся с конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, означал бы сохранение неправосудных решений Саяногорского городского суда.

Я бы хотел обратить внимание на то, что в выступлениях и заявителя, и приглашенных со стороны заявителей, речь шла о пересмотре вообще в целом, без разделения норм, которые подлежали рассмотрению, на процессуальные и материально-правовые. Можно ли дважды войти в одну и ту же реку? Если процессуальная норма была применена, и Конституционный Суд в дальнейшем исправил ошибку, сказав о том, что она нуждается в ином истолковании, можно ли вновь начать процесс и пересмотреть решение, которое состоялось по существу?

Я полагаю, что только в том случае, когда процессуальная норма влечет сама по себе возможность судебной ошибки, и только в этом случае она может служить основанием для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам. В данном случае проблема заключалась в следующем: да, заместитель Председателя Верховного Суда не по инициативе сторон, а по собственной инициативе поставил вопрос о пересмотре состоявшихся решений по делу.

Конституционный Суд обратил внимание на то, что не вправе это делать заместитель Председателя Верховного Суда по собственной инициативе. Но ошибка подлежала устранению, и она была устранена.

Фактически, когда сегодня ставится вопрос о разъяснении и порядке применения данной нормы, говорится о том, что надо Верховному Суду отменить фактически правильное судебное решение в связи с тем, чтобы не мог заместитель председателя вносить данный протест.

Я полагаю, что рассмотрение ходатайства ОАО «Хакасаэнерго» об официальном разъяснении Постановления от 5 февраля 2007 года следует прекратить, поскольку в Постановлении Конституционного Суда отсутствуют какие-либо неопределенности или неясности в данном вопросе.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р

*о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации*²³

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя ОАО «Межрегиональная распределительная компания Сибири» (правопреемника ОАО «Хакасаэнерго», обратившегося в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П) – кандидата юридических наук И.А. Антропенко,

руководствуясь пунктом 7 части первой статьи 3, частью первой статьи 21, частями первой и второй статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании вопрос о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 ГПК Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С. Хохряковой, объяснения представителя ОАО «Межрегиональная распределительная компания Сибири», выступления приглашенных в заседание постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова, представителя ОАО «Нижекамскнефтехим» – адвоката А.Р. Султанова, граждан М.-С.А. Абакарова и Э.А. Сизикова, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В Постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 ГПК

Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами ОАО «Нижнекамскнефтехим» и ОАО «Хакасэнерго», а также жалобами граждан М.-С.А. Абакарова и других Конституционный Суд Российской Федерации признал примененную в делах ряда заявителей, включая ОАО «Хакасэнерго», статью 389 ГПК Российской Федерации, согласно которой Председатель Верховного Суда Российской Федерации или заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации имеет право внести в Президиум Верховного Суда Российской Федерации мотивированное представление о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности, не противоречащей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой предусмотренное ею правомочие может быть реализовано только при наличии обращения заинтересованных лиц, по общим правилам главы 41 данного Кодекса, в том числе в пределах установленных частью второй статьи 376, частью первой статьи 381 и частью первой статьи 382 сроков для обжалования в надзорную инстанцию, истребования дела и вынесения определения по результатам его рассмотрения, при том что Председатель Верховного Суда Российской Федерации или заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, внесшие представление, не могут участвовать в рассмотрении дела Президиумом Верховного Суда Российской Федерации (абзац первый пункта 6 резолютивной части).

Конституционный Суд Российской Федерации постановил также, что выявленный в данном Постановлении конституционно-правовой смысл статьи 389 ГПК Российской Федерации является общеобязательным и исключает любое иное ее истолкование в правоприменительной практике (пункт 7 резолютивной части), а правоприменительные решения по делам заявителей, основанные на статье 389 ГПК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий (пункт 10 резолютивной части).

Вместе с тем в абзаце втором пункта 6 резолютивной части Постановления Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральному законодателю при реформировании надзорного производства, включая процедуры инициирования надзорного пересмотра судебных постановлений в Президиуме Верховного Суда Российской Федерации, надлежит – исходя из целей обеспечения единообразного применения закона и руководствуясь Конституцией Российской Федерации и данным Постановлением – конкретизировать порядок осуществления правомочия, предусмотренного статьей 389 ГПК Российской Федерации.

Данное предписание учтено федеральным законодателем в Федеральном законе от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», которым статья 389 ГПК Российской Федерации изложена в новой редакции.

2. Обращение ОАО «Хакасэнерго» в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод статьей 389 ГПК Российской Федерации было обусловлено тем, что Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев внесенные на основании данной статьи представления заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, постановлениями от 30 ноября 2005 года отменил определения судьи Саяногорского городского суда Республики Хакасия о принятии к производству дел по заявлениям ОАО «Хакасэнерго», а также вынесенные по этим делам решения Саяногорского городского суда Республики Хакасия от 21 августа 2002 года, которыми устанавливался факт владения ОАО «Хакасэнерго» на праве собственности рядом энергетических объектов, и производство по ним прекратил, указав, что такие дела подлежат рассмотрению арбитражным судом. В кассационном порядке эти дела не рассматривались, надзорные жалобы на решения суда первой инстанции, на основании которых впоследствии была осуществлена государственная регистрация права собственности ОАО «Хакасэнерго» на соответствующие объекты недвижимости, в Верховный Суд Российской Федерации не направлялись.

Заявление ОАО «Хакасэнерго» о пересмотре постановлений Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2005 года по вновь открывшимся обстоятельствам, к каковым, полагал заявитель, должно быть отнесено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П, оставлено без удовлетворения Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, не признавшим доводы о наличии оснований для пересмотра убедительными. Президиум Верховного Суда Российской Федерации посчитал, что Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П вновь открывшимся обстоятельством не является, поскольку содержащиеся в нем выводы относительно условий допустимости реализации правомочия, предусмотренного статьей 389 ГПК Российской Федерации, адресованы исключительно федеральному законодателю и ко времени внесения заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации представлений о пересмотре судебных постановлений, вынесенных по делу ОАО «Хакасэнерго» Саяногорским городским судом Республики Хакасия, и их рассмотрения Президиумом Верховного Суда Российской Федерации «объективно не могли быть учтены».

В связи с этим ОАО «Хакасэнерго» просит Конституционный Суд Российской Федерации дать официальное разъяснение пунктов 6, 7 и 10 резолютивной части Постановления от 5 февраля 2007 года № 2-П, ответив на следующие вопросы: должна ли статья 389 ГПК Российской Федерации, которая не была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, применяться в ее конституционно-правовом смысле, выявленном в данном Постановлении, с учетом того, что федеральному законодателю предписывается при реформировании надзорного производства конкретизировать порядок осуществления предусмотренного ею правомочия; имеет ли данное Постановление обратную силу в отношении вынесенных по делам заявителей судебных постановлений, т. е. подлежат ли эти судебные постановления пересмотру, и если да, то в каком порядке, при том что Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации такого рода случаи непосредственно не предусмотрены?

Поскольку пункты 6 и 7 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П в их истолковании Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, по существу, были положены в основу его отказа в пересмотре соответствующих правоприменительных решений по делу ОАО «Хакасэнерго», что привело к невозможности исполнения требования пункта 10 резолютивной части данного Постановления, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым устранить возникшую неопределенность в вопросе о юридической силе указанных предписаний и дать их официальное разъяснение.

3. В силу верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации (статья 4, часть 2; статьи 15 и 120 Конституции Российской Федерации) в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению правовых норм. Соответственно, суд общей юрисдикции или арбитражный суд, исходя из названных принципов, при рассмотрении конкретного дела уясняет конституционный смысл выбранной нормы и применяет ее именно в этом – конституционном – смысле. Если же суд приходит к выводу, что в результате применения выбранной им нормы могут быть нарушены те или иные положения Конституции Российской Федерации, т. е. норма имеет неконституционный смысл, он обязан – как того требуют статья 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3, 101 и 103 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», – либо разрешив дело на основе Конституции Российской Федерации, либо приостановив производство по делу, обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку согласно статьям 120, 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации только в порядке конституционного судопроизводства возможно признание нормы соот-

ветствующей или, напротив, не соответствующей Конституции Российской Федерации и утрачивающей в связи с этим юридическую силу.

Оценивая в процессе конституционного судопроизводства как буквальный смысл нормы, так и смысл, придаваемый ей официальным и иным толкованием (в том числе толкованием в конкретном деле или в сложившейся правоприменительной практике), и учитывая ее место в системе норм (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), Конституционный Суд Российской Федерации признает норму конституционной (соответствующей Конституции Российской Федерации) или неконституционной (не соответствующей Конституции Российской Федерации) и тем самым выявляет ее конституционный или неконституционный смысл, что находит отражение в формулировке резолютивной части решения (пункт 10 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Вместе с тем, если Конституционный Суд Российской Федерации установит, что неконституционный смысл придается норме в результате не адекватного Конституции Российской Федерации ее истолкования правоприменителем, он вправе, не устраняя саму норму из правовой системы, – поскольку это может существенно повлиять на функционирование правовой системы в целом и создать трудности в правоприменении, в частности обусловленные возникшей пробельностью в правовом регулировании и необходимостью ее устранения, – восстановить ее конституционно-правовую интерпретацию, признав не противоречащей Конституции Российской Федерации в выявленном в результате конституционного судопроизводства конституционно-правовом смысле.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т. е. неконституционное, ее истолкование, а следовательно, и применение в неконституционной интерпретации, имеет в этой части такие же последствия, как и признание нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

4. По смыслу статей 118 и 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3, статьи 6, части второй статьи 74, частей второй и третьей статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», норма, признанная не противоречащей Конституции Российской Федерации в конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом Российской Федерации, сохраняет юридическую силу и действует (а значит, и подлежит применению) именно в пределах ее конституционно-правовой интерпретации. Иное понимание последствий конституционно-правового истолкования нормы означало бы возможность ее применения в противоречие Конституции Российской Федерации и не соответствовало бы правовой природе и юридической силе решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Исходя из этого норма, конституционно-правовой смысл которой выявлен Конституционным Судом Российской Федерации, может действовать и применяться только в нормативном единстве с подтвердившим ее конституционность решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Поскольку требования о прямом действии и строгом соблюдении Конституции Российской Федерации, закрепленные ее статьей 15 (части 1 и 2), обращены не только к законодателю, но и ко всем другим органам публичной власти и их должностным лицам, Конституционный Суд Российской Федерации, к исключительной компетенции которого относится признание нормативных актов неконституционными, утрачивающими силу и, следовательно, недействующими и не подлежащими применению (статья 125 Конституции Российской Федерации), не может быть лишен возможности устанавливать конституционный режим применения нормы,

которая сама по себе признана им не противоречащей Конституции Российской Федерации, с тем чтобы исключить неконституционное истолкование этой нормы в правоприменении.

Соответственно, из части второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» вытекает обязательность 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, а также публичных интересов. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что правоприменительные решения, основанные на акте, которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал не соответствующее Конституции Российской Федерации истолкование, т. е. расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, впоследствии выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, подлежат пересмотру в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации в установленном законом порядке. Отказывая в таком пересмотре, суды общей юрисдикции и арбитражные суды фактически настаивали бы на истолковании акта, придающем ему другой смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, т. е. не соответствующий Конституции Российской Федерации, и тем самым преодолевали бы решение Конституционного Суда Российской Федерации, чего они в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации делать не вправе (Постановление от 25 января 2001 года № 1-П, определения от 6 февраля 2003 года № 34-О, от 5 февраля 2004 года № 78-О, от 27 мая 2004 года № 211-О, от 9 июля 2004 года № 242-О, от 12 мая 2006 года № 135-О, от 3 апреля 2007 года № 171-О-П, от 1 ноября 2007 года № 827-О-П и др.).

5. Юридическое последствие решения Конституционного Суда Российской Федерации, которым выявляется конституционно-правовой смысл нормы, – 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, допускавшемся ранее понимании. Это означает, что такая норма – по общему правилу, вытекающему из частей первой и третьей статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», – с момента вступления решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации вправе в самом решении определить как порядок его вступления в силу, так и порядок, сроки и особенности исполнения (пункт 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), в том числе отсрочить исполнение данного решения, что может быть обусловлено, в частности, необходимостью обеспечения стабильности правоотношений в интересах субъектов права.

Поскольку в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П такие условия не сформулированы, в данном случае действует общий порядок исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотренный статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

6. Из положений частей 4 и 6 статьи 125 Конституции Российской Федерации, части третьей статьи 79 и части второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и основанных на них правовых позиций, выраженных в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2004 года № 78-О, следует, что решение Конституционного Суда Российской Федерации, которым в результате выявления конституционно-правового смысла нормы устраняется ее действие в некон-

ституционном истолковании, обладает обратной силой в отношении дел заявителей, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации, т. е. имеет те же последствия, что и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции Российской Федерации. Дела этих заявителей во всяком случае подлежат пересмотру компетентными органами безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы и независимо от того, предусмотрены ли соответствующие основания для пересмотра дела в иных, помимо Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», актах.

Содержащееся в абзаце втором пункта 6 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П обращение к федеральному законодателю о возможном и необходимом совершенствовании процедуры, предусмотренной статьей 389 ГПК Российской Федерации, не может рассматриваться как допускавшее – в период до введения в действие нового законодательного регулирования – неисполнение требования Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» об обязательности для правоприменительных органов и непосредственном действии статьи 389 ГПК Российской Федерации в уже выявленном Конституционным Судом Российской Федерации ее конституционно-правовом смысле.

Иное, согласно пункту 8 мотивировочной части Постановления, приводило бы к произвольному применению нормы и, соответственно, к неопределенности в спорных материальных правоотношениях и возникающих в связи с судебным спором процессуальных правоотношениях, к неограниченному пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений, нарушающему как принцип справедливого судебного разбирательства, так и принцип правовой определенности, и тем самым – к недопустимому ограничению конституционного права на судебную защиту, что противоречит требованиям статей 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 118 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Именно эта мотивировка лежит также в основе пункта 10 резолютивной части Постановления об обязательности пересмотра правоприменительных решений по делам заявителей, оспаривавших конституционность статьи 389 ГПК Российской Федерации, в том числе ОАО «Хакасэнерго».

Конституционный Суд Российской Федерации не обусловил вступление в силу абзаца первого пункта 6 резолютивной части Постановления от 5 февраля 2007 года № 2-П внесением в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации изменений и дополнений, конкретизирующих порядок осуществления правомочия, предусмотренного его статьей 389. Следовательно, отсутствие нового регулирования не должно было рассматриваться правоприменителем, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, как препятствие для пересмотра дел заявителей с учетом выявленного Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правового смысла статьи 389 ГПК Российской Федерации. Подобное понимание положений пункта 6 резолютивной части Постановления не соответствовало бы их действительному смыслу, в том числе во взаимосвязи с другими положениями Постановления, содержащимися как в мотивировочной, так и в резолютивной части.

7. Отсутствие непосредственно в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации такого основания для пересмотра дела, как выявление Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правового смысла нормы, который ранее в процессе правоприменения ей не придавался, не может служить поводом для отказа в пересмотре. Иное – вопреки требованиям и предназначению статьи 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации, а также статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – приводило бы к невозможности исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации и потому лишало бы смысла обращение заявителей в Конституционный Суд Российской Федерации, делая иллюзорным предоставленный гражданам и их объединениям способ защиты своих прав с помощью конституционного правосудия.

Положение части второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяющее последствия решений Конституционного Суда Российской Федерации, распространяется на любые административные процедуры, а также на все виды судопроизводства, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Указанное законоположение в соответствии со статьями 15 (часть 1) и 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации обладает приоритетом перед имеющим статус федерального закона Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации. Ссылка в решении Конституционного Суда Российской Федерации на часть вторую статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» означает, что содержащееся в ней предписание о пересмотре дел заявителей подлежит исполнению, в том числе – при отсутствии в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации специально предусмотренных адекватных процедур – на основе процессуальной аналогии.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» включил в число оснований для пересмотра гражданских дел по вновь открывшимся обстоятельствам признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации. Поэтому ничто не препятствует судам общей юрисдикции в силу статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» пересматривать в обычном порядке, т. е. в данном случае – по вновь открывшимся обстоятельствам в порядке главы 42 ГПК Российской Федерации (пункт 5 части второй статьи 392) во взаимосвязи с частью четвертой статьи 1 данного Кодекса, судебные постановления, основанные на норме, которой ранее суд в ходе применения в конкретном деле придал смысл, расходящийся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации.

8. Настоящее Определение, содержащее официальное разъяснение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П, предназначено устранить обнаружившуюся неопределенность в понимании правоприменителем предписаний пунктов 6, 7 и 10 его резолютивной части, в том числе относительно порядка исполнения этих предписаний, включая пересмотр правоприменительных решений, вынесенных по делам заявителей на основании статьи 389 ГПК Российской Федерации в ее неконституционном истолковании, с тем чтобы обеспечить реализацию данного Постановления в его аутентичном смысле и исключить любое иное расходящееся с ним истолкование и применение статьи 389 ГПК Российской Федерации.

В силу статьи 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации, части второй статьи 74, части второй статьи 79 и статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в их взаимосвязи настоящее Определение является неотъемлемой частью Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П и имеет такую же юридическую силу. С момента провозглашения настоящего Определения Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П подлежит применению в нормативном единстве с настоящим Определением и с учетом содержащегося в нем дополнительного истолкования разъясняемых предписаний.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью четвертой статьи 71, частями первой и второй статьи 72, частью первой статьи 79 и статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Положения абзаца первого пункта 6 и пункта 7 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П в их взаимосвязи означают, что статья 389 ГПК Российской Федерации, признанная Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, с момента провозглашения данного Постановления и впредь до внесения федеральным законодателем изменений в главу 41 ГПК Российской Федерации должна была применяться судами общей юрисдикции в соответствии с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в данном Постановлении.

2. Положение абзаца второго пункта 6 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П о возможной и необходимой конкретизации федеральным законодателем порядка осуществления правомочия, предусмотренного статьей 389 ГПК Российской Федерации, не могло служить основанием для отказа в применении данной статьи в ее конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом Российской Федерации, в период до введения нового правового регулирования.

3. Пункт 10 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П во взаимосвязи с пунктами 6 и 7 данного Постановления предполагает, что правоприменительные решения по делам заявителей, вынесенные на основании статьи 389 ГПК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, в силу статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» во всяком случае подлежат пересмотру competentным судом в обычном порядке.

4. Настоящее Определение окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

2009 год

**Дело о проверке конституционности положений
пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта
1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте
земель сельскохозяйственного назначения»
в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

11 ноября 2008 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

В своей жалобе гражданка Л.Г. Погодина оспаривает конституционность положений статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон). При этом заявительница полагает, что в силу своей неопределенности эти положения допускают выделение земельной доли на основании большинства голосов общего собрания, что позволяет участникам, имеющим большинство голосов от участвующих в собрании, использовать преимущественное право в имущественном положении для осуществления своих прав в ущерб прав участников долевой собственности, имеющих меньшинство голосов, и в связи с этим, не соответствуют части 3 статьи 17, части 2 статьи 19, частям 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Помимо этого, гражданка Погодина Л.Г. считает, что пункт 1.1 статьи 14 Федерального закона, согласно которому голоса участников долевой собственности определяются количеством долей, принадлежащих участнику долевой собственности, противоречит части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

1. С доводами заявительницы вряд ли можно согласиться.

Изучение материалов дела позволяет сказать, что права заявительницы Погодиной Л.Г. не были нарушены Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Можно говорить о возникновении спора между сособственниками, претендовавшими на один и тот же земельный участок.

Заявительница же, возможно, в силу ее недостаточной юридической грамотности, обратилась в Раменский городской суд не за разрешением спора по существу, а лишь подвергала сомнению законность решения общего собрания дольщиков и конституционность статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Из представленных суду документов не следует, что заявительница обжаловала решение Раменского городского суда в кассационном или надзорном порядке.

Следует заметить, что Конституционный Суд Российской Федерации не раз отказывал в принятии к рассмотрению обращений граждан с жалобой на нарушение их конституционных прав, примененным в конкретном деле законом, если ими не использована или не до конца использована процедура защиты прав в установленном судебном порядке (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года № 70-О, от 21 июня 2001 года № 173-О от 15 апреля 2008 года № 323-О-О и другие). Аналогичная ситуация относится и к жалобе Погодиной Л.Г.

2. Что касается существа оспариваемого Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в частности положений статей 13 и 14, следует сказать следующее.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» вступил в силу в январе 2003 года спустя почти более 10 лет с начала земельных преобразований в Российской Федерации, которые имели долгий и сложный путь. Основные этапы таких преобразований, уверен, хорошо известны Конституционному Суду Российской Федерации.

Актуальность принятия указанного Федерального закона была обусловлена необходимостью установления на федеральном уровне единых правил использования и оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и долей в праве общей собственности на них, направленных на создание условий для перехода земельных участков к эффективно хозяйствующим субъектам и привлечения инвестиций в агропромышленный комплекс России.

Концептуально Федеральный закон преследует цель распространить на использование и оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения общие правила земельного и гражданского законодательства, а по сути, устанавливает систему ограничений и особенностей этих правил.

Последние, в свою очередь, обусловлены как приоритетом и особой ролью сельскохозяйственных земель, так и спецификой сложившихся правоотношений на них. Так, в результате приватизации сельскохозяйственных угодий еще в 90-х годах возникли отношения общей долевой собственности на земельные участки со значительным количеством участников долевой собственности. Правовой режим земельных долей, возникших в результате реорганизации приватизации сельскохозяйственных предприятий, имеет серьезную специфику. Работники реорганизуемых колхозов и совхозов и других приватизируемых предприятий, а также лица, занятые в социальной сфере на селе, получили право на индивидуальную земельную долю, которая устанавливалась независимо от трудового вклада и стажа работы. В долевой собственности оказались огромные земельные участки с числом участников, исчисляемым сотнями. Практика показала, что невозможно решить ни один вопрос по соглашению всех участников долевой собственности.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в статье 15 установил, что земельная доля, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу настоящего Федерального закона, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Законом определены особенности оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Пунктом 1 статьи 12 определено, что к сделкам, совершаемым с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, применяются правила Гражданского кодекса Российской Федерации. А в случае, если число участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения превышает пять, правила Гражданского кодекса Российской Федерации применяются с учетом особенностей, установленных настоящей статьей, а также статьями 13 и 14 настоящего Федерального закона.

Кроме того, я хочу обратить внимание на то, что все-таки праву собственности на земельные участки посвящена статья 36 Конституции Российской Федерации, а не статья 35, впрямую отсылающая к непосредственному действию федерального закона.

Действительно, Гражданский кодекс не рассчитан на регулирование таких отношений. Скажем, применение норм Гражданского кодекса к собственникам земельных долей, возникших при приватизации сельскохозяйственных угодий, не позволяет выделить земельную долю в натуре, т. к. невозможно получить на это согласие всех участников общей долевой собственности из-за значительного количества (от 200, 300 до 1000 и более человек). Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в отличие от норм ГК РФ

предусмотрел возможность уведомления участников долевой собственности не только письменно непосредственно каждого, но и путем публикации сообщения в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, что значительно облегчает возможность извещения участников долевой собственности о намерениях выделения земельного участка в счет своей земельной доли.

3. По мере упорядочения земельных отношений, внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, уточнений кадастрового учета земель вносились изменения и в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Значительные изменения в этот закон были внесены Федеральным законом от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ. Именно в этой редакции Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» действовал в период, когда гражданка Погодина Л.Г. и еще ряд участников долевой собственности инициировали вопрос о выделе земельного участка в счет их земельных долей.

В пояснительной записке к проекту названного Федерального закона было сказано, что практика применения Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ показала, что установленный порядок регулирования отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными долями, требует упрощения.

Разрешенный оборот земель сельскохозяйственного назначения на практике сдерживается сложной и дорогостоящей процедурой оформления прав на землю. Выделение земельной доли в натуре, например, для создания фермерского хозяйства допускается только при наличии положительного решения общего собрания участников долевой собственности о местоположении каждого выделяемого земельного участка. Созыв общего собрания по каждому случаю выделения земельного участка опять же требует времени и материальных затрат.

Из пояснительной записки к законопроекту следует, что он устраняет отмеченные недостатки действующего Федерального закона, восполняет пробелы и устанавливает более простой и четкий порядок распоряжения земельными долями и оформления прав на использование земель сельскохозяйственного назначения.

Порядок выделения земельных участков в счет земельных долей позволяет участнику долевой собственности без каких-либо дополнительных согласований определить местонахождение своей земельной доли в зависимости от желаемого способа распоряжения своей земельной долей. Если общее собрание участников долевой собственности не определит указанные земельные массивы, то в этом случае сохраняется действующий порядок выдела земельного участка в счет земельной доли (уведомление в письменной форме остальных участников долевой собственности о предполагаемом местоположении выделяемого участка. В случае поступления хотя бы одного возражения спор о местоположении участка рассматривается в суде).

Действительно, пункт 1 статьи 13 Федерального закона в редакции от 18 июля 2005 года устанавливает, что участник или участники долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вправе выделить земельный участок в счет своей земельной доли или своих земельных долей для создания либо расширения личного подсобного хозяйства или крестьянского (фермерского) хозяйства, а также для передачи земельного участка в аренду или распоряжения им иным образом, если это не нарушает требований статьи 4 настоящего Федерального закона.

Далее пунктом 2 этой статьи предусматривается, что образование земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, осуществляется на основании решения общего собрания участников долевой собственности при утверждении границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей в соответствии со статьей 14 этого Закона.

Данный этап действий участников долевой собственности, введенный Законом от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ, считается предварительным. Можно сказать, первым этапом при

выделении участка в счет земельной доли является проведение общего собрания участников общей долевой собственности, которое и должно принять решение об утверждении границ, а ныне местоположения части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей в соответствии со статьей 14 Федерального закона.

Такой порядок выделения земельных участков в счет земельных долей устанавливался законодателем для того, чтобы позволить участнику долевой собственности без каких-либо дополнительных согласований определить местонахождение своей земельной доли в зависимости от желаемого способа распоряжения ею.

То есть такое собрание выступает как своего рода согласительная процедура. Собрание определяет массив земель, предназначенный для выдела. И если впоследствии гражданин желает выделить земельную долю в границах данного массива, то местоположение участка считается согласованным.

В этом случае выделение участка осуществляется по правилам, установленным пунктом 2 статьи 13. Извещать других участников общей долевой собственности о выделении земельной доли не требуется.

Предыдущая редакция статьи 13 Федерального Закона не содержала вышеуказанного промежуточного этапа, несмотря на то, что в статье 14 этого Закона было установлено, что решение о местоположении части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, принимается общим собранием участников долевой собственности.

То есть, норма о том, что часть земельного участка, предназначенная для выдела, определяется общим собранием участников долевой собственности, была заложена в Федеральный закон изначально. Только Федеральным законом от 18 июля 2005 года она перенесена в статью 13 Федерального закона и одновременно определены действия участника долевой собственности намеревающегося выделить земельный участок в счет доли, если собрание не определило землю для выделов.

Пункт 3 статьи 13 предусматривает, что в случае, если общее собрание участников долевой собственности не утвердило границы части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей в соответствии со статьей 14 Закона, участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме о своем намерении выделить земельный участок в счет своей земельной доли остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого в счет своей земельной доли земельного участка.

Следовательно, можно сделать вывод, что проведение общего собрания участников долевой собственности для определения местоположения земель, из которых будут выделяться земельные участки в счет земельной доли участникам долевой собственности, пожелавшим выделить земельный участок, не является обязательным, поскольку Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не содержит каких-либо санкций за невыполнение обязанности провести такое собрание, а наоборот, Закон предусматривает возможность выдела иным путем.

Поэтому вывод, содержащийся в решении Раменского городского суда от 22 ноября 2007 года, о том, что «выдел в натуре земельных участков до определения местоположения части земельного участка, в границах которой в первоочередном порядке выделяются земельные участки, не возможен и будет противоречить Закону», является ошибочным применением нормы Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и, хочу подчеркнуть, отнюдь не свидетельствует о неопределенности данной нормы.

Особое внимание следует обратить на компетенцию общего собрания участников долевой собственности, установленную пунктом 1.2 статьи 14 Федерального закона. Она является исчерпывающей и не предусматривает решения вопросов о выделе конкретных земельных участков в счет земельных долей участников долевой собственности.

Поэтому нет оснований для утверждения, что нормы пункта 2 статьи 13 Федерального закона, регулирующие порядок принятия решений общим собранием участников долевой собственности, нарушают права граждан на выделение земельных участков в счет принадлежащих им долей в праве общей собственности на земельные участки с учетом их пожеланий по местоположению этих выделяемых участков.

В случае, описываемом в жалобе гражданки Погодиной Л.Г., собрание участников долевой собственности вышло за пределы своей компетенции, установленной Федеральным законом, и приняло решение о местоположении конкретного земельного участка, выделенного в счет долей, принадлежащих ЗАО ПХ «Чулковское», но этому обстоятельству Раменский городской суд не дал должной оценки.

4. Пункт 4 статьи 13 Федерального закона регулирует дальнейшие действия участника долевой собственности, если на его объявление о выделе земельного участка в предусмотренных Законом целях, с указанием предполагаемого его местоположения, с соблюдением установленных законом размеров, поступили обоснованные возражения от других участников долевой собственности.

Споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации. А в случае недостижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого участка рассматриваются в суде.

Пункт 6 статьи 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона № 141-ФЗ от 22 июля 2008 года также предусматривает, что образование земельных участков может быть осуществлено на основании решения суда в обязательном порядке независимо от согласия собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки.

Правовым последствием выделения земельного участка в счет земельной доли является прекращение у лица, по требованию которого оно произведено, права на долю в общей собственности и возникновение у него права собственности на земельный участок, образованный в результате выделения (статья 11.5 Земельного кодекса Российской Федерации).

Что касается согласительных процедур, которыми заявительница не воспользовалась, то следует заметить, что Закон Московской области от 12 июня 2004 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области» с изменениями от 27 апреля и 10 ноября 2006 года относит к полномочиям Правительства Московской области установление порядка проведения согласительных процедур при разрешении споров о местоположении выделяемого земельного участка между участниками долевой собственности.

До настоящего времени такой порядок им не установлен.

Однако существуют Методические рекомендации по выделу земельных участков в счет земельных долей (рассмотрены и одобрены Научно-техническим советом Минсельхоза Российской Федерации (протокол № 3 от 23 января 2003 года). В них достаточно подробно прописан способ проведения согласительных процедур с привлечением представителей сельской администрации, администрации сельскохозяйственной организации, районного комитета по земельным ресурсам и землеустройству.

Не исключено, что до принятия субъектами Российской Федерации порядка проведения согласительных процедур, можно разрешить спор в судебном порядке и без предварительного использования согласительных процедур. Такого мнения придерживается и автор постатей-

ного комментария к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (В.А. Ершов ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008).

5. Оспаривается заявителем и пункт 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которому «решение собрания участников долевой собственности считается принятым, если за него проголосовали участники долевой собственности на этот земельный участок, присутствовавшие на таком собрании и владеющие в совокупности более чем 50 процентами долей в праве общей собственности на этот земельный участок».

Это положение Погодина Л.Г. считает не соответствующим Конституции Российской Федерации, так как, по ее мнению, голоса участников общей долевой собственности определяются количеством долей, принадлежащих участнику долевой собственности, и такое правило устанавливает неравенство среди участников долевой собственности.

По существу, заявительница оспаривает конституционность наделения общего собрания участников долевой собственности правом определять большинством голосов местоположение земельных участков, в границах которых выделяются земельные участки в счет долей в праве общей собственности. Представляется, что названная норма соответствует общепринятому принципу большинства, который позволяет максимально возможно использовать пропорциональность представительства и не может, по нашему мнению, рассматриваться как нарушающая права граждан, предусмотренные статьями 17, 19 и 55 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, учитывая имущественный характер отношений долевой собственности, установленный пунктом 1.1. статьи 14 Федерального закона принцип зависимости числа голосов, которыми обладает участник долевой собственности, от количества принадлежащих ему долей представляется справедливым и не противоречащим части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации. Да и при невозможности принять решение о выделе конкретных земельных долей большинством голосов на общем собрании эта норма не затрагивает интересов заявителя.

Следует заметить, что вопрос о возможности принятия решения по вопросу, касающемуся интересов ряда лиц, большинством голосов с учетом размера принадлежащих участвующим в голосовании имущественных прав уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 июля 2002 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» Суд отметил, что исходя из экономического (имущественного) характера требований кредиторов к реструктурируемой кредитной организации, в основу определения числа голосов, которым обладают кредиторы, положена зависимость числа голосов, принадлежащих каждому кредитору, от размера его требований к должнику.

Принятие решения большинством голосов всех кредиторов с учетом принадлежащих им сумм имущественных требований – демократическая процедура, не противоречащая принципу равенства прав всех участников гражданско-правовых отношений (пункт 1 статьи 1 ГК Российской Федерации), который является проявлением конституционного принципа равноправия. Избранный законодателем принцип определения числа голосов кредиторов не противоречит принципу справедливости.

Подобный подход усматривается в позиции Конституционного Суда Российской Федерации при оценке конституционности положений статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» и части 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах», регламентирующих институт принудительного выкупа акций открытого акционерного общества лицом, владеющим более чем 95 процентами

его акций (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2007 г. № 681-О-П и № 713-О-П).

В заключение можно сказать следующее. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает право участника или участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения выделить земельный участок в счет своей земельной доли или своих земельных долей для создания либо расширения личного подсобного хозяйства или крестьянского (фермерского) хозяйства, а также для передачи земельного участка в аренду или распоряжения им иным способом, если это не нарушает требований статьи 4 настоящего Федерального закона. Он определяет основные требования такого выдела, условия, которые должны соблюдаться при определении прав участников долевой собственности при выделении земельных участков, в границах которых выделяются земельные участки в счет долей в праве общей собственности.

Какой-либо неопределенности в указанных нормах не содержится.

Это право на выделение земельного участка в счет земельной доли у заявительницы Погодиной Л.Г. никто не отбирал. И она его может реализовать в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом.

Ею не до конца использована судебная защита в судах общей юрисдикции. Спор, возникший между совладельцами на определенный земельный участок может быть и должен быть разрешен в судебном порядке.

Оспариваемые же Погодиной Л.Г. нормы Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не противоречат Конституции Российской Федерации и не ущемляют ее права на выдел земельного участка.

Заключительное выступление

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Я бы хотел обратить внимание на несколько аспектов.

Первый момент. Вопрос о возможности принятия решения на собрании большинством голосов или единогласно. Он опирается в своей основе на норму Гражданского кодекса об общей долевой собственности. Никто не может заставить сосособственника отказаться от своего имущества или понудить его к этому.

Хочу обратить внимание уважаемого суда: общая долевая собственность – это исключение из общего правила. И большая часть норм гражданского законодательства, большая часть правоприменительных актов и решений высших судебных органов направлена на ликвидацию долевой собственности, на выдел долей, то есть на прекращение отношений долевой собственности и переход к индивидуальной собственности.

В данном случае законодатель как раз и столкнулся с подобной ситуацией, когда нет возможности применять нормы Гражданского кодекса при слишком большом количестве субъектов общей долевой собственности земель сельскохозяйственного назначения. И если следовать только норме ГК, ситуация будет парализована изначально.

Дальше вопрос очень простой: допустимо ли решение большинством голосов? Если в принципе нам необходимо разрешить коллизию, то мы допускаем принятие решения большинством. Обратите внимание, ведь на этом же основано фактически создание конструкции юридического лица.

Почему появляется новый субъект в гражданском праве, некая фикция? Да потому, что нет возможности достигнуть согласия по распоряжению общим имуществом. И поэтому принимается решение: пусть тогда решается большинством. Вот в данном случае, в исключение из общего правила, для того, чтобы достигнуть той цели, к которой стремится законодатель, и принимается решение о возможности принятия решения собранием (большинством голосов).

Другая проблема, которая стоит при рассмотрении данного дела. Нам все-таки необходимо сохранить земли сельскохозяйственного назначения для той цели, для которой они предназначены. Если допустить абсолютно свободное, неконтролируемое выделение долей, то, действительно, мы будем постоянно сталкиваться с подобной ситуацией, о которой только что нам говорили. И не будет единого массива сельскохозяйственных земель. И не будет у нас нормального сельхозоборота. Потому что, земельные участки скупаются в большинстве случаев для жилищного строительства.

И еще один момент, на который я не могу не обратить внимания. Все выступающие эксперты, ссылаясь на противоречивую практику, опирались на одно и то же дело, которое послужило основанием обращения в Конституционный Суд. Решений высших судебных инстанций (ни Высшего Арбитражного Суда, ни Верховного Суда) по данному вопросу нет.

Я полагаю, что данный вопрос вполне может быть исправлен (я имею в виду дело нашей заявительницы) решением суда общей юрисдикции. Это еще не сложившаяся судебная практика. Мы имеем дело с конкретным решением по делу. Согласны с тем, что оно безграмотно, но это еще не тенденция.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 30 января 2009 года № 1-П

По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной²⁴

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитоновой, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Л.Г. Погодиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации, заключения экспертов – доктора юридических наук Г.А. Волкова, кандидата юридических наук Д.В. Пяткова

и доктора юридических наук В.В. Устюковой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – А.А. Калягиной, от межрегионального общественного движения «Крестьянский фронт» – С.Ю. Шугаева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Статьей 13 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в редакции Федерального закона от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ) закрепляется право участника или участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения выделить земельный участок в счет своей земельной доли или своих земельных долей (пункт 1) и предусматривается, что местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, определяется участником долевой собственности в соответствии с решением общего собрания участников долевой собственности при утверждении границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей в соответствии со статьей 14 данного Федерального закона; образование земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, осуществляется на основании этого решения (пункт 2); в случае, если общее собрание участников долевой собственности не утвердило такие границы, участник долевой собственности обязан известить в письменной форме о своем намерении выделить земельный участок в счет своей земельной доли остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого земельного участка (абзац первый пункта 3); в случае, если в течение тридцати дней со дня надлежащего уведомления от участников долевой собственности не поступят возражения относительно местоположения выделяемого земельного участка, предложение о его местоположении считается согласованным; споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации; в случае недостижения согласованного решения такие споры рассматриваются в суде (пункт 4).

Статьей 14 названного Федерального закона, устанавливающей особенности определения порядка распоряжения, владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности, предусматривается, в частности, что общее собрание участников долевой собственности считается правомочным, если на нем присутствуют участники долевой собственности на этот земельный участок, составляющие не менее чем 20 процентов их общего числа или владеющие более чем 50 процентами долей в праве общей собственности на этот земельный участок; решение считается принятым, если за него проголосовали участники долевой собственности на этот земельный участок, присутствующие на общем собрании и владеющие в совокупности более чем 50 процентами долей в праве общей собственности на этот земельный участок от общего числа долей, которыми обладают присутствующие на таком собрании участники долевой собственности на этот земельный участок (абзац второй пункта 11).

1.1. Ряд граждан – участников долевой собственности на расположенный в Раменском районе Московской области земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения с кадастровым номером 50:23:00000000:0008, в том числе заявительница по настоящему делу гражданка Л.Г. Погодина, 15 сентября 2005 года опубликовали в газете «Ежедневные новости. Подмоскowie» сообщение о своем намерении выделить в счет принадлежащих им земельных долей земельный участок площадью 17,5 га вблизи села Михайловская Слобода, указав описание его границ, и получили возражения от других собственников, заявивших, что они

предполагали выделить в будущем земельный участок в том же месте. На тот момент решение, которым определялось бы местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, общим собранием участников долевой собственности не принималось. 21 ноября 2006 года один из сосособственников, претендовавших на выделение земельного участка на спорной территории, сообщил через газету о проведении 25 декабря 2006 года общего собрания участников долевой собственности. Одновременно другой сосособственник – ЗАО ПХ «Чулковское» также заявил о своем намерении выделить на той же территории земельный участок и также получил соответствующие возражения.

После того как на общем собрании участников долевой собственности, состоявшемся 25 декабря 2006 года, большинством голосов было утверждено выделение спорного земельного участка в пользу ЗАО ПХ «Чулковское», граждане, первыми заявившие о своем намерении выделить земельный участок именно на этой территории, обратились в Раменский городской суд Московской области с иском о признании недействительными итогов общего собрания и, соответственно, возражений относительно их намерения выделить земельный участок, границы которого были указаны в сообщении, опубликованном 15 сентября 2005 года. Свои требования истцы мотивировали, помимо прочего, тем, что общее собрание участников долевой собственности на земельный участок правомочно определять лишь местоположение части этого земельного участка, в границах которой участник долевой собственности сам определяет местоположение земельного участка, выделяемого им в счет своей земельной доли; при наличии же спора между сосособственниками оно не вправе брать на себя функцию суда и разрешать такой спор большинством голосов.

Раменский городской суд Московской области решением от 22 ноября 2007 года в удовлетворении исковых требований отказал, посчитав, что общее собрание участников долевой собственности было проведено в полном соответствии со статьями 13 и 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». При этом суд отметил, что количество земельных долей, которыми на момент проведения общего собрания владели ответчики по иску – ЗАО ПХ «Чулковское» и ряд других сосособственников, голосовавших в его пользу (838 долей, или 62,09 % от общей площади находящегося в долевой собственности земельного участка), позволяло им принять любое решение вне зависимости от мнения иных сосособственников.

1.2. Гражданка Л.Г. Погодина просит признать не соответствующим статьям 17 (часть 3), 19 (часть 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации пункт 2 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». По мнению заявительницы, содержащаяся в нем норма, допуская возможность выделения участнику долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения конкретного земельного участка в счет его земельной доли на основании голосования присутствующих на общем собрании участников долевой собственности, позволяет сосособственникам, имеющим большинство голосов, использовать превосходство в имущественном положении для осуществления своих прав в ущерб правам сосособственников, имеющих меньшинство голосов, в частности выделить земельный участок в счет принадлежащих им земельных долей, не считаясь с намерением других участников долевой собственности выделить в счет своих долей земельный участок на той же территории; кроме того, данная норма в силу своей неопределенности допускает утверждение границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в натуре земельных долей, без учета числа сосособственников, имеющих намерение выделиться, и числа предполагаемых к выделу земельных долей, что на практике приводит к невозможности удовлетворения требований всех сосособственников, желающих реализовать свое право на выдел, а сосособственникам, имеющим на общем собрании большинство голосов, позволяет по своему усмотрению решать, чьи земель-

ные доли выделяются, а чьи — остаются в общей долевой собственности, и использовать преимущество в голосах для выделения земельного участка в счет своих долей.

Л.Г. Погодина просит также признать не соответствующим статьям 19 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации абзац второй пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», поскольку полагает, что содержащееся в нем правило, согласно которому число голосов, принадлежащих участнику долевой собственности на земельный участок, определяется числом принадлежащих ему земельных долей, устанавливает неравенство собственников в зависимости от их имущественного положения и ограничивает права тех из них, кто имеет меньшее число земельных долей, по отношению к правам тех, кто имеет большее число земельных долей.

Таким образом, заявительница усматривает нарушение своих конституционных прав порядком выделения земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения отдельным собственникам, включающим проведение общего собрания участников долевой собственности на земельный участок, решение которого считается принятым, если за него проголосовали участники долевой собственности, владеющие в совокупности более чем 50 процентами долей в праве общей собственности на этот земельный участок от общего числа долей, которыми обладают все присутствующие на общем собрании участники долевой собственности на этот земельный участок.

Данный порядок установлен взаимосвязанными положениями пунктов 2—4 статьи 13 и абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которые в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

2. В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1), и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2).

Конституция Российской Федерации, закрепляя право частной собственности и раскрывая в статье 35 его конституционное содержание, включающее правомочия иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, выделяет в качестве самостоятельного конституционного права право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (статья 36, часть 1) и, конкретизируя применительно к данному праву предписание статьи 17 (часть 3), устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляются ее собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 2).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации вытекает обязанность законодателя соблюдать при регулировании земельных отношений, в том числе возникающих в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения, баланс частных и публичных интересов, которые затрагиваются реализацией права частной собственности на землю, на основе конституционного принципа пропорциональности (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), с тем чтобы обеспечить охрану законом права частной собственности, как того требует статья 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и исходя из представлений о земле как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

3. Согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земель-

ным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, данным Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации, признающий в качестве основных начал гражданского законодательства, имеющих конституционное значение, равенство участников регулируемых им имущественных и личных неимущественных отношений, неприкосновенность собственности, свободу договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (пункт 1 статьи 1), в отношении прав на имущество, находящееся в долевой собственности, предусматривает, что распоряжение таким имуществом осуществляется по соглашению всех ее участников; участник долевой собственности вправе по своему усмотрению продать, подарить, завещать, отдать в залог свою долю либо распорядиться ею иным образом с соблюдением при ее возмездном отчуждении предусмотренных статьей 250 данного Кодекса правил о преимущественном праве покупки (статья 246); имущество, находящееся в долевой собственности, может быть разделено между ее участниками по соглашению между ними; участник долевой собственности вправе требовать выдела своей доли из общего имущества (пункты 1 и 2 статьи 252).

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством и специальными федеральными законами (пункт 3 статьи 3). Закрепляя общие положения о праве собственности на землю, Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает в пункте 2 статьи 260, что земли сельскохозяйственного и иного целевого назначения, использование которых для других целей не допускается или ограничивается, определяются на основании закона и в установленном им порядке; пользование земельным участком, отнесенным к таким землям, может осуществляться в пределах, определяемых его целевым назначением.

Сохранение целевого использования земельных участков – один из принципов, на которых, согласно подпункту 1 пункта 3 статьи 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», основывается оборот земель сельскохозяйственного назначения. С учетом данного принципа, вытекающего из статьи 9 Конституции Российской Федерации, и исходя из того, что отношения общей долевой собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения возникли в результате осуществления приватизации сельскохозяйственных угодий, принадлежавших колхозам и совхозам, путем наделения их членов (работников) правом на земельный пай, федеральный законодатель определил в пункте 1 статьи 12 названного Федерального закона, что к сделкам, совершаемым с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, в случае, если число участников долевой собственности на этот земельный участок превышает пять, правила Гражданского кодекса Российской Федерации применяются с учетом особенностей, установленных в статьях 12–14 данного Федерального закона.

В силу содержащихся в указанных статьях специальных норм решение о порядке владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности, принимается не по соглашению всех участников общей долевой собственности на этот земельный участок на основе консенсуса, как это предусмотрено в статье 247 ГК Российской Федерации в отношении имущества, находящегося в долевой собственности, а большинством голосов на общем собрании собственников. Вводя такое регулирование, федеральный законодатель руководствовался конституционным принципом пропорциональности, с тем чтобы соблюсти баланс частных и публичных интересов и обеспечить реализацию конституционного права граждан

иметь в частной собственности землю, не нарушая сложившиеся в сельском хозяйстве технологические связи.

4. Отношениями, возникающими при выделении в порядке, установленном пунктами 2–4 статьи 13 и абзацем вторым пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, затрагиваются права и законные интересы всех участников долевой собственности на этот земельный участок, т. е. значительного, как правило, числа сособственников, а потому им свойственны некоторые признаки корпоративных отношений. Так, для корпоративных отношений характерно наличие различных интересов у отдельных групп акционеров, что, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 февраля 2004 года № 3-П, объективно приводит к возрастанию значения юридических процедур принятия экономических решений, которые должны являться гарантией прав меньшинства. Применительно к отношениям по поводу долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения к числу таких процедур относится проведение общего собрания участников долевой собственности на этот земельный участок, инициаторами которого, согласно абзацу первому пункта 11 статьи 14 названного Федерального закона, могут быть сельскохозяйственная организация, использующая этот земельный участок, участник долевой собственности на этот земельный участок, а также орган местного самоуправления по месту нахождения данного земельного участка.

4.1. Право участника долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на выделение земельного участка в счет своей земельной доли не носит абсолютного характера, поскольку его реализация обусловлена определенными законодателем требованиями сохранения целевого назначения таких земельных участков и наличием у сособственников общих интересов, выражаемых большинством.

С тем чтобы предотвратить нецелесообразное, с точки зрения этого большинства, выделение конкретных земельных участков, в результате которого может неоправданно снизиться стоимость земельного участка, остающегося в общей собственности, или быть затруднено его использование по целевому назначению, федеральный законодатель предоставил общему собранию сособственников право утверждать границы (местоположение) части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, а участнику долевой собственности, пожелавшему выделить свою земельную долю в натуре, – возможность определить в этих границах местоположение выделяемого земельного участка.

Такое законодательное ограничение конституционного права собственности на землю одного лица – поскольку оно осуществлено в целях защиты прав и законных интересов других лиц и вместе с тем предполагает, что общее собрание участников долевой собственности на земельный участок не вправе определить границы части этого земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, в размере меньшем, чем необходимо для удовлетворения требований всех сособственников, изъявивших намерение выделить свои доли в натуре, – не может рассматриваться как несоразмерное целям, перечисленным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

4.2. Для случая, когда общее собрание участников долевой собственности не утвердило местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, закон, защищая частный интерес сособственника, изъявившего желание выделиться, предоставляет ему возможность определить местоположение выделяемого в счет земельной доли земельного участка через публикацию в средствах массовой информации сообщения, которое должно содержать описание местоположения выделяемого земельного участка и указание на необходимость направления в письменной форме возражений других сособственников отно-

сительно этого местоположения. Соответственно, такая возможность – в силу правовой логики реализации конституционного принципа пропорциональности – не может не признаваться и для случая, когда общее собрание вообще не проводилось, при условии, что заинтересованным сосособственником были предприняты все необходимые действия по созыву общего собрания, подтвержденные документально.

В указанных случаях согласование частного и общего интересов участников долевой собственности возможно на основе умолчания. Если же имеется хотя бы одно возражение относительно местоположения выделяемого земельного участка, то соответствующий спор подлежит разрешению с использованием согласительных процедур, установление порядка проведения которых федеральный законодатель возложил на субъекты Российской Федерации, с тем чтобы наилучшим образом обеспечить учет сложившихся в федеративном государстве исторических и местных традиций, национальных и природных особенностей.

Дозволяя участникам долевой собственности на земельный участок использовать согласительные процедуры для определения местоположения выделяемых земельных участков и предусматривая при этом, что в случае недостижения согласованного решения (а следовательно, и в случае, когда сосособственники, имеющие возражения, уклоняются от проведения согласительных процедур) соответствующие споры рассматриваются в суде, федеральный законодатель принимал во внимание как необходимость обеспечения защиты сферы частных интересов сосособственников и тем самым – обеспечения охраны законом права частной собственности (статья 35, часть 1, Конституции Российской Федерации), так и требования Конституции Российской Федерации, согласно которым правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (статья 118, часть 1) и каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (статья 46, часть 1).

В качестве согласительной процедуры – в силу вытекающего из Конституции Российской Федерации, ее статей 8, 19, 34 и 35, основополагающего принципа, согласно которому граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, – участники долевой собственности на земельный участок могут использовать и проведение общего собрания для определения местоположения выделяемых земельных участков. В таком случае решение о выделении участнику долевой собственности конкретного земельного участка в счет принадлежащей ему земельной доли, принятое с соблюдением требований абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», будет носить персональный характер, а не согласные с ним сосособственники вправе оспорить его в судебном порядке, так же как это предусмотрено для случаев недостижения согласованного решения в рамках других согласительных процедур.

Иное означало бы существенное искажение конституционно-правовой природы отношений общей долевой собственности, основанных на балансе индивидуальных и коллективных интересов, чрезмерное, не соответствующее целям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение субъективного права на выделение земельного участка в счет земельной доли и не позволяло бы реализовать право на судебную защиту, которое, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, носит универсальный характер и как таковое выступает гарантией всех других конституционных прав и свобод.

Вместе с тем пределы судебного контроля за решениями общего собрания участников долевой собственности, которыми определяется местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, и решениями, принимаемыми на общем собрании участников долевой собственности в рамках согласования вопроса о выделении сосособственнику конкретного земельного участка в счет его земельной доли, – с учетом конституционно-правовой природы отношений участников долевой собственности, исключających в

силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и пункта 1 статьи 1 ГК Российской Федерации какое-либо произвольное вмешательство в частные дела, – могут не совпадать.

4.3. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 22 июля 2002 года № 14-П применительно к порядку голосования и принятия решений на заседании объединения кредиторов, принятие решения большинством голосов кредиторов с учетом принадлежащих им сумм имущественных требований является демократической процедурой; данная процедура не может рассматриваться как нарушение конституционных принципов равноправия и юридического равенства (статья 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации), конкретизацией которых выступает принцип равенства прав всех участников гражданско-правовых отношений, закрепленный в пункте 1 статьи 1 ГК Российской Федерации.

Приведенная правовая позиция вполне применима к регулированию, содержащемуся в абзаце втором пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который наделяет общее собрание участников общей долевой собственности правом принимать решения, в том числе относительно местоположения части находящегося в общей собственности земельного участка, в границах которой будут выделяться земельные участки в счет земельных долей собственников, либо земельного участка, выделяемого отдельному собственнику в счет его земельной доли, большинством голосов, определяемым по числу земельных долей, принадлежащих участникам долевой собственности, присутствующим на этом общем собрании.

Такой порядок принятия решений, учитывающий имущественный характер отношений общей долевой собственности на земельный участок и значительное, как правило, число участников этой долевой собственности, адекватен избранной законодателем модели реализации собственниками права на выделение земельных участков в счет своих земельных долей, построенной на признании автономии воли каждого собственника и уважении его права самостоятельно распоряжаться принадлежащим ему имуществом, и не противоречит конституционному принципу справедливости.

4.4. Таким образом, по смыслу взаимосвязанных положений пунктов 2–4 статьи 13 и абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», непроведение общего собрания собственников по определению границ (местоположения) части находящегося в общей собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, – при том что заинтересованный собственник предпринял все надлежащие и зависящие от него меры к проведению такого общего собрания, – не может служить препятствием для реализации участниками долевой собственности права на выделение земельных участков в счет своих земельных долей с использованием согласительных процедур; при этом не исключается возможность использования в качестве согласительной процедуры проведение общего собрания участников долевой собственности на земельный участок для выработки решения о выделении отдельным собственникам земельных участков в счет их земельных долей, которое принимается большинством голосов, определяемым по числу земельных долей, принадлежащих присутствующим на этом общем собрании участникам долевой собственности, и которое может быть оспорено не согласными с ним собственниками в судебном порядке.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которыми устанавливается порядок выделения отдельным собственникам земель-

ных участков в счет их долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, — в их конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, — не противоречащими Конституции Российской Федерации.

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Дело гражданки Л.Г. Погодиной, если оно разрешено на основании положений пунктов 2—4 статьи 13 и абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежит пересмотру в установленном порядке при отсутствии для этого иных препятствий.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

**Дело о проверке конституционности частей
1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О
государственной гражданской службе Российской
Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13
Закона Псковской области «О государственной
гражданской службе Псковской области» в связи с
запросом Псковского областного Собрания депутатов**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

27 ноября 2008 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

В запросе Псковского областного Собрания депутатов содержится просьба проверить на соответствие Конституции Российской Федерации статью 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в той части, в которой она содержит исчерпывающий перечень случаев назначения на государственную гражданскую службу Российской Федерации без проведения конкурса, ограничивая субъекты Российской Федерации в праве выбора варианта правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации и замещение должностей по конкурсу и без него соблюдением предписаний (императивных норм), прямо установленных указанной статьей.

Кроме того, Собрание депутатов просит проверить конституционность пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области от 5 декабря 2005 года № 491-оз «О государственной гражданской службе Псковской области», устанавливающих соответственно, что конкурс не проводится при назначении на высшие и главные должности гражданской службы категории «руководители», замещаемые на неопределенный срок полномочий, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Администрацией области и областным Собранием депутатов, а также при назначении на иную должность гражданской службы гражданского служащего, в частности в случае, предусмотренном частью 2 статьи 21 этого Закона, при осуществляемом по решению названных высших органов государственной власти Псковской области переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе в порядке ротации.

По мнению заявителя, положения статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в придаваемом им правоприменительной практикой значении как содержащие исчерпывающий перечень случаев назначения на должность государственной гражданской службы без проведения конкурса ограничивают основанное на статьях 71 (пункт «т») и 72 (часть 1, пункт «н») Конституции Российской Федерации право субъектов Российской Федерации самостоятельно определять способ замещения отдельных должностей государственной службы и поэтому не соответствуют статьям 1, 5, 11 и 15 Конституции Российской Федерации.

Поводом для обращения заявителя с данным запросом в Конституционный Суд Российской Федерации явилось, надо полагать, решение Псковского областного суда от 14 ноября 2006 года, вынесенное по заявлению заместителя Прокурора Псковской области о признании недействующими пункта 2 части 2 и пункта 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области». В заявлении прокурора сказано, что субъект Российской Федерации предусмотрел в областном Законе основания, при которых

не проводится конкурс при поступлении гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или при замещении гражданским служащим другой должности гражданской службы. Однако такие основания не указаны в части 2 статьи 22 Федерального закона № 79-ФЗ, а согласно части 1 этой же правовой нормы поступление на государственную службу и замещение должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей.

Кроме того, в обоснование своих требований прокурор сослался на то, что оспариваемые положения противоречат статье 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», поскольку названная статья предусматривает исчерпывающий перечень оснований для непроведения конкурса на замещение должности гражданской службы как федерального служащего, так и служащего субъекта Российской Федерации. Расширив данный перечень, субъект Российской Федерации вышел за пределы предоставленных ему полномочий.

Псковский областной суд в своем решении установил, что оспариваемый прокурором нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации – Псковской области противоречит действующему федеральному законодательству и признал вышеуказанные нормы областного Закона недействующими со дня вступления судебного решения. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2007 года решение областного суда оставлено без изменения.

В определении Верховного Суда Российской Федерации отмечается, что в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодательство о государственной гражданской службе находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно положениям Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование и организация федеральной государственной службы находится в ведении Российской Федерации, а государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить федеральному законодательству.

Из преамбулы Закона Псковской области от 5 декабря 2005 г. № 491-оз усматривается, что он принят в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Пунктами 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области от 5 декабря 2005 г. № 491-оз предусмотрены основания, при которых конкурс на замещение должности гражданской службы не проводится.

Между тем федеральным законодательством уже предусмотрены случаи перевода, назначения, перемещения на государственную гражданскую службу без проведения конкурса.

Таким образом, законодательством субъекта Российской Федерации регулируются вопросы, которые уже разрешены федеральным законодателем, в связи с чем указанные положения Закона Псковской области обоснованно признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

С учетом уже имеющихся решений судов общей юрисдикции можно утверждать, что в этом случае заявитель, не согласившись с содержащимися в них выводами, фактически ставит вопрос о подтверждении конституционности норм областного Закона.

2. По существу запроса можно сказать следующее.

Федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации (пункт «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации). Правовое регулирование государственной

гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поскольку к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов Конституция Российской Федерации относит административное законодательство (пункт «к» части 1 статьи 72), а, значит, и вопросы, связанные с регулированием государственной службы.

Раскрывая конституционную норму, Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации» (пункт 4 статьи 2) уточняет, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации.

Этот Федеральный закон является базовым в сфере регулирования государственной службы. Он предусматривает правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации и устанавливает принципы государственной службы Российской Федерации, к числу которых отнесены, в частности, федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Реализация этих принципов обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы, которыми могут быть предусмотрены и другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

В соответствии со статьей 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить этим федеральным законам; в случае противоречия между ними действует федеральный закон.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 15 декабря 2003 г. № 19-П) в силу Конституции Российской Федерации законодатель субъекта Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, но по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов он может самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений; при этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Следует заметить, что вопросы поступления на государственную службу решены Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Этот Закон, конкретизируя положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и основываясь на принципе единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 4), регламентирует вопросы поступления на государственную гражданскую службу, ее прохождение и прекращение. Данным Законом установлен единый для федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации порядок замещения должностей.

В частности, статьей 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено поступление на гражданскую службу и замещение

должности гражданской службы по конкурсу. Согласно части 1 названной статьи поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено данной статьей. Частью 2 этой же статьи установлены случаи, когда конкурс не проводится, а ее частями 3 и 4 определены случаи, когда конкурс может не проводиться.

Следует сказать, что установленное законодательством Российской Федерации конкурсное замещение должностей гражданской службы полностью соответствует проводимой государством кадровой политике. Подтверждением тому является выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 23 июля 2008 года на Совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров и совершенствования кадровой политики Российской Федерации, где он сказал, что «одной из задач государства должно являться создание общих подходов и нормативного регулирования к формированию резерва кадров и их конкурсного отбора, в результате которого должны определяться и лучшие студенты, и молодые специалисты, государственные и муниципальные служащие...».

Такое же направление для формирования сильного кадрового управленческого резерва мы находим и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, озвученном им 5 ноября 2008 года.

Можно сделать вывод, что статьей 22 Федерального закона закреплено общее правило о конкурсном порядке замещения должностей государственной гражданской службы при поступлении на службу и переводе по службе, который позволяет оценить профессиональный уровень претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствие установленным квалификационным требованиям и осуществить подбор наиболее квалифицированных и компетентных кадров для государственных органов, а также обеспечить гражданам Российской Федерации право на равный доступ к государственной службе и право на должностной рост на конкурсной основе.

Законом определены и изъятия из этого правила. Следует заметить, что федеральный законодатель не предусмотрел каких-либо различий в регламентации замещения должностей федеральной государственной гражданской службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Такой подход согласуется с положениями статьи 32 часть 4 и статьи 37 часть 1 Конституции Российской Федерации и направлен на обеспечение баланса публичных и частных интересов граждан, из чего следует вывод о том, что статья 22 Федерального закона Российской Федерации «О государственной службе Российской Федерации» не противоречит Конституции Российской Федерации.

3. Что касается Закона Псковской области «О государственной службе Псковской области» и в частности положений, признанных противоречащими федеральному законодательству и недействующими, следует заметить, что статья 13 областного Закона фактически повторяет нормы статьи 22 Федерального закона. С учетом того, что государственная служба находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, законодательный орган субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий не обязан принимать законы, полностью совпадающие с федеральным законом. Такой позиции придерживался Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 13 марта 1992 года № 3-П.

Повторение норм федерального закона в законе субъекта Российской Федерации не редко приводит к превышению полномочий субъекта при законодательном регулировании вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По этому поводу Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что распространение действия федеральных законов на территории субъекта Российской Федерации специальными законодательными актами противоречит понятию исключительно федерального ведения и,

кроме того, излишне с точки зрения экономии законодательных усилий и законодательной техники (Постановление от 30 сентября 1993 года № 18-П)

Как уже было сказано выше, субъекты Российской Федерации вправе иметь свое законодательство о гражданской службе, что позволяет создать многообразие в системе гражданской службы, сохраняя единство принципов как ее организации, так и правового статуса гражданских служащих.

В настоящее время практически все субъекты Российской Федерации приняли законы о гражданской службе своего уровня, что значительно упрощает законодательство о гражданской службе и обеспечивает удобство его применения. Законы субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ регламентируют отдельные вопросы организации гражданской службы, а также регулируют некоторые вопросы правового положения лиц, замещающих должности гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Проведенный анализ целого ряда законов субъектов Российской Федерации, определяющих вопросы государственной гражданской службы показывает, что законами субъектов Российской Федерации учреждаются должности гражданской службы и утверждаются их реестры, устанавливается порядок присвоения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации, регламентируются квалификационные требования к должностям гражданской службы и другие вопросы. По вопросам поступления на государственную гражданскую службу законы субъектов, как правило, содержат отсылочную норму к Федеральному закону «О государственной гражданской службе».

4. Положениями пункта 2 статьи 21 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» предусматривается перевод в порядке ротации гражданского служащего на иную гражданскую службу в том же государственном органе либо в другом, осуществляемом по инициативе представителя нанимателя, назначившего гражданского служащего на должность гражданской службы по письменному согласию гражданского служащего без проведения конкурса.

Следует заметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе» не детализирует положения о ротации гражданских служащих. Вместе с тем, ротация гражданских служащих является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы (пункт 3 части 2 статьи 60 указанного Закона). Под ротацией гражданских служащих понимается перемещение гражданских служащих в системе государственной службы из одного вида в другой, как в одном, так и в нескольких государственных органах. (См.: комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под редакцией Козбаненко В.А. и Медведева Д.А. «Питер» 2007 г.).

Одним из механизмов ротации гражданских служащих является кадровый резерв, а его формирование предусмотрено на конкурсной основе (часть 1 статьи 64 Федерального закона № 79-ФЗ). Можно выделить два варианта ротации: запланированную и незапланированную. Под запланированной ротацией понимается подход, при котором гражданские служащие переводятся с одних должностей на другие в соответствии с формализованными решениями представителя нанимателя или представителей нанимателей. В этом случае они могут проходить гражданскую службу по срочному контракту. Незапланированная ротация предполагает произвольное перемещение гражданских служащих в рамках существующей должностной структуры как одного государственного органа, так и нескольких государственных органов.

Под ротацией гражданских служащих можно также рассматривать институт перевода гражданского служащего с одной должности гражданской службы на другую, как в рамках одного государственного органа, так и в другой государственный орган.

Институт ротации отнюдь не новый для гражданской службы. Он широко применяется, например, в системе дипломатической службы МИД России.

Ротация гражданских служащих создает предпосылки к взаимозаменяемости руководителей и специалистов по направлениям профессиональной служебной деятельности и способствует повышению эффективности и гибкости системы гражданской службы.

Из сказанного можно прийти к выводу о том, что понимается под ротацией, фактически пункт 2 статьи 21 Закона Псковской области повторяет пункт 1 статьи 28 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающий перевод и перемещение гражданского служащего, и он не включен в перечень на замещение гражданской должности без проведения конкурса (статья 22).

Вместе с тем, конкурсный порядок поступления на гражданскую службу и продвижение гражданских служащих призван обеспечить, с одной стороны, право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а с другой – возможность подбора наиболее квалифицированных и компетентных кадров для государственных органов.

Следовательно, можно говорить о том, что пункт 2 статьи 21 Закона «О государственной гражданской службе Псковской области» не соответствует положениям части 4 статьи 32, пункту «к» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 3 февраля 2009 года № 2-П

По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов²⁵

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи Н.В. Мельникова, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова,

с участием представителя стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, – кандидата юридических наук Д.В. Шахова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (пункты «а», «б» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктами «а», «б» пункта 1 части первой статьи 3, подпунктами «а», «б» пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Псковского областного Собрания депутатов. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Россий-

ской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н. Пирожкова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – В.Ш. Тенишева, от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации – Д.В. Баснака, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации, которая подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 3), предусматривает в части 1 статьи 22, что поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется, если иное не установлено данной статьей, по результатам конкурса. Согласно части 2 той же статьи конкурс не проводится при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)» (пункт 1), при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации (пункт 2), при заключении срочного служебного контракта (пункт 3), при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28 (в связи с состоянием здоровья гражданского служащего) и частями 1, 2 и 3 статьи 31 (в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением соответствующей должности гражданской службы) данного Федерального закона (пункт 4), при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе (пункт 5). Кроме того, конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента Российской Федерации (часть 3 статьи 22), а также по решению представителя нанимателя – при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы (часть 4 статьи 22).

Закон Псковской области от 5 декабря 2005 года № 491-оз «О государственной гражданской службе Псковской области», регулирующий вопросы организации государственной гражданской службы Псковской области, устанавливает в части 2 статьи 13, что конкурс не проводится, в частности, при назначении на высшие и главные должности гражданской службы категории «руководители», замещаемые на неопределенный срок полномочий, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Администрацией области и областным Собранием депутатов (пункт 2), а также при назначении на иную должность гражданской службы гражданского служащего в случаях, предусмотренных данным Законом, в том числе частью 2 его статьи 21, а именно при переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе в порядке ротации (пункт 4).

Псковское областное Собрание депутатов, считаящее, что названные положения Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области», признанные решением Псковского областного суда от 14 ноября 2006 года (оставлено без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2007 года) недействующими как противоречащие федеральному закону, подлежат действию вопреки принятым судами общей юрисдикции решениям, просит Конституционный Суд Российской Федерации подтвердить

конституционность этих положений и, напротив, признать не соответствующими Конституции Российской Федерации положения частей 1—4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которые, по мнению заявителя, предписывая, в каких случаях замещение должности гражданской службы осуществляется (или может быть осуществлено) без проведения конкурса, не позволяют тем самым субъектам Российской Федерации самостоятельно определять способ замещения должностей государственной гражданской службы (по результатам конкурса или без его проведения), чем нарушают установленное статьями 5 (часть 3), 11 (часть 3), 71 (пункт «т»), 72 (пункт «н» части 1) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

1.1. Согласно статье 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос о проверке конституционности нормативного акта либо отдельных его положений допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции Российской Федерации (часть первая); запрос о проверке конституционности нормативного акта субъекта Российской Федерации допустим, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации или к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть вторая).

По смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П и подтвержденной в постановлениях от 4 апреля 2002 года № 8-П и от 15 декабря 2003 года № 19-П, а также Определении от 8 февраля 2001 года № 15-О, решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан не подлежащим применению как противоречащий федеральному закону, не препятствует Конституционному Суду Российской Федерации проверить конституционность этого закона субъекта Российской Федерации и соответствующего федерального закона, если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает закон субъекта Российской Федерации подлежащим действию как соответствующий Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассматривать такие дела, в частности, по инициативе соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации; при этом Конституционный Суд Российской Федерации, принимающий в силу прямого указания Конституции Российской Федерации (статья 125, часть 6) решение, на основании которого признанный неконституционным акт законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации утрачивает юридическую силу, выступает в качестве судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры.

В силу приведенной правовой позиции запрос Псковского областного Собрания депутатов отвечает критерию допустимости, закрепленному в статье 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются части 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающие случаи, в которых замещение должности гражданской службы по конкурсу не проводится или может не проводиться, пункт 2 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области», согласно которому конкурс не проводится при назначении на высшие и главные должности гражданской службы категории «руководители», замещаемые на неопределенный срок полномочий, назначение на которые и освобождение от которых

осуществляется Администрацией области и областным Собранием депутатов, и пункт 4 части 2 той же статьи в той части, в какой им допускается назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы без проведения конкурса в случае, предусмотренном частью 2 статьи 21 данного Закона, а именно при переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе в порядке ротации. 2. Согласно Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4); труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1).

Как следует из статей 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с приведенными конституционными положениями, в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита права на равный доступ к государственной службе, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – его защита. Данное право в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть ограничено только в конституционно значимых целях и только федеральным законом, а принимаемые по вопросам его регулирования и защиты законы субъектов Российской Федерации в силу статьи 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации не могут противоречить соответствующим федеральным законам.

2.1. Конституция Российской Федерации, относя установление системы федеральных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности, а также их формирование, равно как и федеральную государственную службу к ведению Российской Федерации (статья 71, пункты «г», «т»), определяет в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а также административное и трудовое законодательство (статья 72, пункты «к», «н» части 1). Кроме того, согласно статье 77 Конституции Российской Федерации общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом (часть 1); в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (часть 2).

Единство системы государственной власти как один из принципов российского федерализма (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации) и единство правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации как его неотъемлемый элемент предполагают также закрепление федеральным законодателем единого подхода к организации государственной гражданской службы, в том числе к порядку замещения должностей государственной гражданской службы, на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации.

2.2. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 9 января 1998 года № 1-П и от 11 апреля 2000 года № 6-П, федеральный закон, принятый по предмету совместного ведения, как нормативный правовой акт общего действия определяет права и обязанности участников соответствующих правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя тем самым их разграничение; при этом из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость осуществления органами государственной власти Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти.

Исходя из этого соотношение компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации в сфере регулирования государственной гражданской службы определяется применительно к специфике конкретных элементов данного регулирования. Соответственно, положения статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области», которыми регламентируются поступление на государственную гражданскую службу и замещение должности государственной гражданской службы по конкурсу, как непосредственно связанные с конституционными гарантиями права на равный доступ к государственной службе, должны отвечать требованиям статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

3. Конституционное право на равный доступ к государственной службе, по смыслу статей 19 (часть 2) и 32 (часть 4) Конституции Российской Федерации, означает предоставление гражданам равной возможности реализовать свои способности к труду посредством профессиональной трудовой деятельности в системе государственной службы.

Из этого исходил федеральный законодатель, принимая федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которыми государственная гражданская служба является видом государственной службы Российской Федерации и представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации; государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации; к числу основных принципов гражданской службы относятся приоритет прав и свобод человека и гражданина, единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего, профессионализм и компетентность гражданских служащих (статьи 1 и 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», статьи 3 и 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Регламентируя в развитие этих положений поступление на государственную гражданскую службу и ее прохождение, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает единый для федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации порядок замещения должностей — по результатам конкурса, а также предусматривает исключения из этого общего правила. Как следует из статьи 22 названного Федерального закона, конкурс на замещение должности гражданской службы, для проведения которого образуется конкурсная комиссия, заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должностей гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности. Конкурсный порядок замещения должности, с одной стороны, позволяет расширить круг претендентов на эту должность, выбрать наиболее способных и подготовленных, а с другой — минимизирует субъективность в оценке конкретного лица, поскольку конкурсная комиссия, в состав которой помимо представителей работодателя входят представители научных и образовательных учреждений, формируется таким образом, чтобы исклю-

чить возможность возникновения конфликта интересов, могущих повлиять на принимаемые ею решения. Таким образом, по своей юридической природе и предназначению в правовой системе Российской Федерации институт конкурсного подбора для замещения должностей государственной службы, будучи демократической гарантией конституционного права на доступ к государственной службе, позволяет в большей степени обеспечить реализацию принципов равенства (равенства возможностей) и справедливости в осуществлении данного права.

Вместе с тем, вводя конкурсный порядок подбора кадров в качестве общего правила, федеральный законодатель 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 службы не проводится. Установление таких изъятий, как непосредственно относящееся к регулированию конституционного права на доступ к государственной службе, осуществляется на основании статьи 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации и должно гарантировать равенство, в том числе независимо от места жительства, в реализации данного конституционного права, как того требует статья 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В силу названных конституционных предписаний законодатель субъекта Российской Федерации не вправе выйти за рамки статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и расширить круг предусмотренных ею исключений из общего правила, которым определяется конкурсный порядок поступления на гражданскую службу и замещения должности гражданской службы. Иное не только означало бы – в нарушение статей 71 (пункт «в») и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации – вторжение законодателя субъекта Российской Федерации в сферу ведения Российской Федерации, но и, по существу, представляло бы собой – в нарушение статей 19 (часть 2), 32 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – снижение законом субъекта Российской Федерации федеральных гарантий права граждан на равный доступ к государственной службе в отдельном субъекте Российской Федерации и тем самым – неравенство в реализации этого права в зависимости от места жительства.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать соответствующими Конституции Российской Федерации части 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающие случаи, в которых конкурс для замещения должности государственной гражданской службы не проводится или может не проводиться.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (части 1 и 4), 55 (часть 3), 71 (пункт «в») и 76 (часть 5), следующие положения части 2 статьи 13 Закона Псковской области от 5 декабря 2005 года № 491-оз «О государственной гражданской службе Псковской области»:

пункт 2, предусматривающий назначение на высшие и главные должности государственной гражданской службы Псковской области категории «руководители», замещаемые на неопределенный срок полномочий, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Администрацией области и областным Собранием депутатов, без проведения конкурса;

пункт 4 в той части, в какой им допускается назначение на иную должность государственной гражданской службы Псковской области гражданского служащего в случае, предусмотренном частью 2 статьи 21 данного Закона, а именно при переводе гражданского служащего на

иную должность государственной гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе в порядке ротации, без проведения конкурса.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и официальных изданиях органов государственной власти Псковской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Дело о проверке конституционности части 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» в связи с запросом Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

28 ноября 2008 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ послужил запрос Автозаводского районного суда г. Тольятти Самарской области о проверке конституционности части 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» связи с конкретным ее применением в деле по иску гражданина Ермолова М.А. к работодателю о взыскании пособия по временной нетрудоспособности.

Частью 1 статьи 5 оспариваемого Федерального закона установлено, что пособие по временной нетрудоспособности выплачивается в случаях:

утраты трудоспособности вследствие заболевания или травмы, в том числе в связи с операцией по искусственному прерыванию беременности или осуществлением экстракорпорального оплодотворения;

необходимости осуществления ухода за больным членом семьи;

карантина застрахованного лица, а также карантин ребенка в возрасте до 7 лет, посещающего дошкольное образовательное учреждение, или другого члена семьи, признанного в установленном порядке недееспособным;

осуществления протезирования по медицинским показаниям в стационарном специализированном учреждении;

долечивания в установленном порядке в санаторно-курортных учреждениях, расположенных на территории Российской Федерации, непосредственно после стационарного лечения.

Ермолову М.А. было отказано в выплате пособия по временной нетрудоспособности на основании больничного листа, выданного ему в связи с уходом за здоровым ребенком на время болезни матери ребенка в связи с тем, что периоды ухода за здоровым ребенком оспариваемым Федеральным законом к числу случаев обеспечения пособием по временной нетрудоспособности не отнесены.

В запросе ставится вопрос о конституционности названной нормы, поскольку до вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» работающим лицам, занятым уходом за ребенком в возрасте до 3 лет или ребенком – инвалидом в возрасте до 16 лет, в случае болезни матери на период, когда она не может осуществлять уход за ребенком, выдавались больничные листки и пособия по временной нетрудоспособности (постановление Кабинета Министров СССР от 14 августа 1991 г. № 601 «О порядке обеспечения в отдельных случаях пособиями по государственному социальному страхованию»).

Порядок исчисления размеров пособий в этих случаях был аналогичным порядку исчисления пособия при временной нетрудоспособности и зависел от продолжительности трудового

стажа. Соответствующие изменения были внесены в Основные условия обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденные постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию» (пункты 18 и 25) и Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденным постановлением Президиума ВЦСПС от 12 ноября 1984 г. № 13-6.

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, семья находится под защитой государства.

Устанавливая гарантируемое каждому право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных установленных законом случаях, определение конкретных видов социального обеспечения, их правовые основания, размеры и порядок предоставления, Конституция Российской Федерации относит к компетенции законодателя.

Законодатель, реализуя свои конституционные полномочия, связанные с принятием федеральных законов, устанавливающих государственные гарантии, предоставляемые отдельным категориям граждан, вправе в рамках единой государственной политики в области социально-экономического обеспечения самостоятельно определять виды и размеры пособий по обязательному социальному страхованию, виды и размеры государственной поддержки материнства и детства исходя из имеющихся у государства финансовых и иных ресурсов. Данная позиция подтверждена и Конституционным Судом Российской Федерации (в частности, в Определениях от 10 октября 2002 г. № 258-О и от 2 октября 2003 г. № 382-О).

Переход на страховые принципы, которые в настоящее время положены в основу обеспечения застрахованных лиц пособиями, требовал определения иных подходов и критериев к обязательному социальному страхованию и изменения способов правового регулирования правоотношений в этой сфере, нежели применяемые ранее.

Это неоднократно отмечалось и Конституционным Судом Российской Федерации. В частности, в своем Определении от 2 марта 2006 г. № 16-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральному законодателю надлежит урегулировать порядок и условия реализации конституционного права каждого на социальное обеспечение в случае болезни и обеспечить введение нового правового регулирования в срок не позднее 1 января 2007 г.

Мотивы, которыми руководствовался законодатель при принятии оспариваемого Федерального закона можно объяснить тем, что сохранение ранее действовавших норм в части предоставления пособий по временной нетрудоспособности не согласовывалось бы с принципами обязательного страхования работающих граждан на случай временной нетрудоспособности и его предназначением. Обязательное социальное страхование – часть государственной социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам (статья 1 Федерального закона от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»).

Законодатель в целях реализации положений статьи 39 Конституции Российской Федерации должен определить условия осуществления гарантируемого каждому социального обеспечения, в том числе в случае болезни и для воспитания детей. Это означает, что должны быть регламентированы правовые основания, размеры и порядок предоставления гражданам конкретных видов социального обеспечения.

Социальные страховые риски (страховые случаи), подлежащие страховому обеспечению в виде пособий, перечислены в статье 7 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», в частности, страховыми случаями являются временная нетрудоспо-

способность и материнство. Каждому виду социального страхового риска соответствует определенный вид страхового обеспечения. Страховым обеспечением в данном случае выступает пособие по временной нетрудоспособности и ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет (статья 8 названного Закона). Пособие по временной нетрудоспособности работающим гражданам предоставляется в рамках системы обязательного социального страхования и выплачивается за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации.

Статья 183 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривает, что работодатель выплачивает работнику соответствующее пособие при временной нетрудоспособности. Размеры этих пособий и условия их выплаты устанавливаются федеральным законом. В качестве такого специального закона выступает Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», в котором и определены объем и пределы социально-страховой защиты в случаях временной нетрудоспособности.

Социальным страховым риском, при наступлении которого предоставляется страховое обеспечение в виде пособия по временной нетрудоспособности, является временная нетрудоспособность. Поэтому законодатель при определении объема защиты застрахованных лиц от риска временной нетрудоспособности в системе обязательного социального страхования, не предусмотрел обеспечения пособием по временной нетрудоспособности застрахованного лица при уходе за здоровым ребенком до 3 лет, в случае болезни матери на период, когда она не может осуществлять уход за ребенком.

В части регулирования вопросов обеспечения пособиями по обязательному социальному страхованию законодатель исходит из международной практики. Согласно нормам Конвенции Международной организации труда 1958 года № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (Российской Федерацией не ратифицирована) под пособием по нетрудоспособности понимается пособие по болезни. Страховой случай, вследствие наступления которого предоставляется пособие по болезни, включает вызванную заболеванием нетрудоспособность, влекущую за собой определяемую законодательством временную утрату заработка.

Система обязательного социального страхования учитывает и случаи осуществления ухода, однако только при болезни члена семьи в случае необходимости ухода за ним, и в этих случаях также предоставляется пособие по временной нетрудоспособности. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (статьи 22 и 23) предусматривают получение соответствующих пособий в случаях ухода за больным ребенком.

Таким образом, законодательство Российской Федерации, определяющее условия, размеры и порядок обеспечения пособиями по обязательному социальному страхованию не относит к страховым случаям (следствием которого явилось бы предоставление соответствующего пособия) случаи ухода за здоровым членом семьи.

Листок нетрудоспособности (с 5 по 17 августа 2007 г.), который работодатель отказался оплачивать, ссылаясь на оспариваемые положения Федерального закона, Ермолову М.А. был выдан на основании Инструкции о порядке выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан, утвержденной приказом Министерства здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации от 19 октября 1994 г. № 206 и Постановлением Фонда социального страхования Российской Федерации 19 октября 1994 г. № 21.

Согласно пункту 5.2.5 Инструкции листок нетрудоспособности выдавался работающим лицам, занятым уходом за ребенком в возрасте до 3 лет или ребенком-инвалидом в возрасте до 16 лет, в случае болезни матери на период, когда она не может осуществлять уход за ребенком.

Документом, удостоверяющим временную нетрудоспособность и подтверждающим временное освобождение от работы, является листок нетрудоспособности (пункт 1 Порядка выдачи медицинскими организациями листков нетрудоспособности утвержден Приказом

Минздравсоцразвития России от 01.08.2007 г. N 514). Листок нетрудоспособности выполняет две основные функции в сфере социально-трудовых отношений: с одной стороны, он подтверждает право работника на освобождение от выполнения трудовых обязанностей в связи с нетрудоспособностью, с другой – дает право на пособие по временной нетрудоспособности или по беременности и родам. С учетом названных функций выданный в установленном порядке листок нетрудоспособности может не подлежать оплате либо подлежать частичной оплате.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 625 и Фонда социального страхования Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 220 названная Инструкция признавалась утратившей силу с даты вступления в силу нового порядка выдачи медицинскими организациями листков нетрудоспособности. Этот порядок, предусмотренный статьей 13 Федерального закона № 255-ФЗ, был утвержден приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 1 августа 2007 г. № 514 и вступил в силу по истечении десяти дней после даты его официального опубликования в «Российской газете» 17 ноября 2007 года.

В соответствии с Федеральным законом № 255-ФЗ вновь утвержденный порядок выдачи листков нетрудоспособности не предусматривает выдачу листка нетрудоспособности в случае ухода за здоровым ребенком на период болезни матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком. Между тем, в отличие от старого порядка, который содержал закрытый перечень случаев выдачи листка нетрудоспособности, новый Порядок подобных ограничений не содержит, устанавливая, что листок нетрудоспособности может выдаваться при «иных состояниях, связанных с временной потерей трудоспособности».

2. Уход за ребенком – это отдельный страховой случай, реализующий такой социальный страховой риск как материнство. В соответствии со статьей 256 Трудового кодекса Российской Федерации при осуществлении ухода за малолетним ребенком работающему лицу предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. В период указанного отпуска в соответствии с Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» до достижения ребенком возраста полутора лет любому лицу, фактически осуществляющему уход за ребенком, выплачивается ежемесячное пособие по уходу за ребенком.

Разделение видов пособий в законодательстве Российской Федерации соотносится с разделением видов социального обеспечения, предусмотренных международными правовыми актами (в частности, Рекомендациями Международной организации труда от 12 мая 1944 года № 67 «Об обеспечении дохода» и Конвенцией Международной организации труда 1958 года № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»).

Выплата пособия по временной нетрудоспособности работающему лицу в связи с уходом за здоровым ребенком в период болезни его матери будет означать выплату двух пособий по одному и тому же основанию (одному и тому же страховому случаю – уход за ребенком до достижения им возраста полутора лет). Учитывая изложенное, полагаем, что оспариваемая норма в целом не противоречит конституционным положениям, поскольку не лишает отца (иного члена семьи) возможности в случае болезни матери (или иного лица, находящегося в отпуске по уходу за ребенком до достижения ребенком возраста полутора лет) оформить отпуск по уходу за ребенком.

Вместе с тем, нельзя не признать, что в настоящее время реализация и оформление всех необходимых действий, совершаемых в таких случаях требуют времени и сопряжены с определенными организационными трудностями. Во всяком случае семья не может рассчитывать на эффективную защиту своих материальных интересов тогда, когда нужна кратковременная помощь или в случае неожиданной болезни матери ребенка. Оформление отпуска по уходу за ребенком отцом или другим родственником, осуществляющим фактический уход за новорожденным из-за болезни матери требует представления справки с места работы матери ребенка о

том, что она не использует этот вид отпуска и не получает пособия; принятие решения организацией о предоставлении такого отпуска; принятие решения о назначении ежемесячного пособия по уходу за ребенком в 10-дневный срок с даты подачи заявления о назначении пособия со всеми необходимыми документами. Кроме того, в случае краткосрочной болезни матери такие действия представляются и вовсе необоснованными, поскольку через короткий промежуток времени, потребуется заново начать процедуру переоформления отпуска по уходу за ребенком теперь уже выздоровевшей матерью.

Все это объективно затрудняет для граждан практическую реализацию своего права, поэтому представляется целесообразным урегулировать вопросы в части, касающейся процедуры предоставления отпусков по уходу за ребенком в таких случаях.

Вместе с тем, в системе нормативного регулирования вопросов назначения и выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком предусматривается более упрощенный механизм реализации этого права. Подробно порядок назначения и выплаты всех видов государственных пособий граждан, имеющих детей, регулируется новым Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 года № 865. В соответствии с пунктом 43 указанного Положения при уходе за ребенком в течение неполного календарного месяца ежемесячное пособие по уходу за ребенком выплачивается пропорционально количеству календарных дней в месяце, приходящихся на период осуществления ухода. Поэтому в случае болезни матери ребенка и помещении ее в стационар, отцу ребенка, осуществляющему уход за здоровым ребенком, предоставляется право на получение пособия по уходу за ребенком, а не в связи с его освобождением от работы ввиду наступления временной нетрудоспособности матери ребенка.

Таким образом, в рамках действующего законодательства заложен механизм, который позволяет обеспечить уход за здоровым ребенком в возрасте до трех лет со стороны отца или другого родственника в период болезни матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, и одновременно обеспечить компенсацию заработка этих лиц, кратковременно осуществляющих уход за ребенком.

Такой подход согласуется с провозглашенными в утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, целями повышения рождаемости и укрепления института семьи, создания для родителей равных возможностей участия в воспитании ребенка и обеспечения социальной защиты семей с детьми, которые должны быть приняты во внимание законодателем при осуществлении нового правового регулирования.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к проблеме социальной защиты граждан, имеющих детей. В Определениях от 27 июня 2005 года № 231-О и от 1 декабря 2005 года № 428-О подчеркивается, что согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливаются государственные пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7, часть 2); материнство и детство, семья находятся под защитой государства, забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (статья 38, части 1 и 2).

В целях реализации указанных конституционных норм действующим законодательством предусмотрены определенные гарантии и льготы для работников, имеющих детей, что соответствует принципу приоритета интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни государства, вытекающему из Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, а также положениям Конвенции МОТ 1981 года № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» (ратифицирована Российской Федерацией 13 февраля 1998 года), предусматривающим, что в области условий занятости и социального обеспечения национальное законо-

дательство должно принимать во внимание потребности «работников, имеющих обязанности в отношении членов их семей, которые действительно нуждаются в уходе», с тем, чтобы «эти работники, выполняющие или желающие выполнять оплачиваемую работу, могли осуществлять свое право на это, не подвергаясь дискриминации и, насколько это возможно, гармонично сочетая профессиональные и семейные обязанности» (пункт 2 статьи 1, пункт 1 статьи 3, статьи 4 и 9).

При установлении конкретных мер социальной защиты работников с семейными обязанностями возможность их использования предоставляется федеральным законодателем, как правило, обоим родителям (части вторая и пятая статьи 256, часть первая статьи 262 Трудового кодекса Российской Федерации, подпункт 3 пункта 1 статьи 11 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статья 13 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и др.).

Поскольку проект Федерального закона «Об обеспечении пособиями о временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» был внесен в Государственную Думу Правительством РФ в 2006 году, то и его положения должны рассматриваться как в контексте с основными положениями Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2006 году в части создания условий для решения демографических проблем, так и с учетом новелл законодательства о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, вступивших в силу с 1 января 2007 года.

В целях создания необходимых условий для улучшения положения семей с детьми одновременно с принятием Федерального закона был осуществлен целый комплекс мер в части, касающейся предоставления дополнительной государственной поддержки гражданам, имеющим детей (почти в четыре раза увеличился размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет на период ухода за первым ребенком и почти в пять раз – на период ухода за вторым ребенком и последующими детьми; значительно расширился круг лиц, имеющих право на получение такого пособия – это пособие выплачивается любому лицу, фактически осуществляющему уход за ребенком. С 1 января 2007 года право на пособие по уходу за ребенком имеют не только лица, подлежащие обязательному социальному страхованию и оформившие отпуск по уходу за ребенком (а также некоторые иные категории граждан), но и лица, фактически осуществляющие уход за ребенком, но при этом не подлежащие обязательному социальному страхованию. В случае продолжения лицом обучения по дневной форме ему будет выплачиваться данное пособие независимо от факта получения им стипендии, как это имело место раньше.

Изменился порядок исчисления этого пособия. Если ранее пособие назначалось в твердой денежной сумме – 700 рублей всем гражданам, независимо от числа детей, за которыми осуществлялся уход, то с 1 января 2007 года размер пособия исчисляется в процентном отношении к среднему заработку либо в твердой денежной сумме и зависит от очередности рождения ребенка – максимальный его размер ограничивается 6 тыс. рублей за полный календарный месяц, однако в любом случае размер пособия не может быть ниже минимального размера 1,5 тыс. рублей по уходу за первым ребенком и 3 тыс. рублей – по уходу за вторым и последующими детьми (с учетом индексации).

В рамках системы государственных пособий установлено два новых вида пособий – единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (в размере 14 тыс. рублей) и ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (6 тыс. рублей); предоставляется дополнительная мера государственной поддержки – «материнский капитал»).

Таким образом, государство выполняет свои социальные функции в части обеспечения граждан пособиями по тем видам страховых случаев, которые законом предусмотрены:

отдельно в случае временной нетрудоспособности и отдельно в случае ухода за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, а также в иных случаях связанных с материнством, поддержкой семьи и воспитания детей.

В связи с изложенным полагаем, что часть 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», устанавливающая основания выдачи пособия по временной нетрудоспособности Конституции Российской Федерации не противоречит.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 6 февраля 2009 года № 3-П

По делу о проверке конституционности части 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» в связи с запросом Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области²⁶

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи С.П. Маврина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием судьи Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области С.Б. Ключева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонova, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию». Поводом к рассмотрению дела явился запрос Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения. Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д. Рудкина, объяснения представителей сторон, выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, приглашенных в заседание представителей: от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации – Т.В. Юрьевой, от Верховного Суда Российской Федерации – заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.Н. Соловьева, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Фонда социального страхования Российской Федерации – Г.А. Орловой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» пособие по временной нетрудоспособности выплачивается гражданам, подлежащим обязательному социальному страхова-

нию, в случаях утраты трудоспособности вследствие заболевания или травмы, необходимости осуществления ухода за больным членом семьи, карантина застрахованного лица либо ребенка в возрасте до 7 лет или другого члена семьи, признанного в установленном порядке недееспособным, осуществления протезирования по медицинским показаниям в стационарном специализированном учреждении, долечивания в санаторно-курортных учреждениях непосредственно после стационарного лечения. Со ссылкой на приведенные законоположения мировой судья судебного участка № 1 Автозаводского района города Тольятти Самарской области отказал в удовлетворении исковых требований гражданина М.А. Ермолова о взыскании пособия по временной нетрудоспособности к ОАО «АВТОВАЗ», не оплатившему выданный истцу в связи с болезнью и стационарным лечением его супруги Е.Г. Ермоловой листок нетрудоспособности по уходу за здоровым ребенком (сыном в возрасте одного года). Свой отказ мировой судья мотивировал тем, что законом установлен исчерпывающий перечень случаев обеспечения застрахованных лиц пособиями по временной нетрудоспособности, и осуществление отцом ухода за здоровым ребенком в связи с болезнью его матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, в число таких случаев не входит.

Автозаводский районный суд города Тольятти Самарской области, в производстве которого находится апелляционная жалоба М.А. Ермолова на решение мирового судьи, просит признать не соответствующей Конституции Российской Федерации часть 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», которая, по мнению заявителя, не предусматривая – в отличие от ранее действовавшего регулирования – выплату пособия по временной нетрудоспособности отцу (или другому члену семьи) ребенка в возрасте до полутора лет в случае болезни матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, лишает тем самым отца ребенка равного с матерью права на воспитание и заботу о детях (статьи 38 и 39 Конституции Российской Федерации), а также – в нарушение статьи 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации – отменяет право отца на социальное обеспечение для воспитания детей, которое было закреплено в нормативных правовых актах Союза ССР, т. е. до принятия названного Федерального закона. Таким образом, часть 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку ей не предусматривается возможность назначения и выплаты пособия по временной нетрудоспособности отцу (или другому члену семьи) ребенка в возрасте до полутора лет в случае болезни матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливаются государственные пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7, часть 2); материнство и детство, семья находятся под защитой государства, забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (статья 38, части 1 и 2).

Право детей на особую заботу и помощь провозглашено Всеобщей декларацией прав человека и наряду с принципом приоритета интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни государства закреплено Конвенцией о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), установившей, что родители несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка, интересы которого являются предметом их основной заботы, и что государства – участники Конвенции в целях содействия реализации изложенных в ней прав ребенка оказывают родителям и законным опекунам надлежащую помощь, в том числе через систему социального обеспечения и социального страхования, в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей и созданию соответствующих материальных условий для их развития (статьи 18, 26 и 27). Ориентируя национальное законодатель-

ство в области социального обеспечения на создание соответствующих правовых механизмов, Международная организация труда считает необходимым принимать во внимание потребности работающих граждан, члены семей которых нуждаются в уходе, с тем чтобы эти граждане могли осуществлять свое право на труд, не подвергаясь дискриминации и, насколько возможно, гармонично сочетая профессиональные и семейные обязанности (пункт 2 статьи 1, пункт 1 статьи 3, статьи 4 и 9 Конвенции МОТ 1981 года № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями»).

3. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1). Федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему статьями 71 (пункт «в»), 72 (пункты «б», «ж» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации полномочия, определил случаи (социальные страховые риски), с которыми связано осуществление гражданами конституционного права на социальное обеспечение в системе обязательного социального страхования, и установил в рамках специального правового регулирования соответствующих отношений принципы, правила и особенности различных видов обеспечения по обязательному социальному страхованию.

3.1. Страховое обеспечение в виде пособия по временной нетрудоспособности предоставляется, согласно Федеральному закону от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», при наступлении такого социального страхового риска, как временная нетрудоспособность (подпункт 2 пункта 1 статьи 7, подпункт 5 пункта 2 статьи 8). Условия, размеры и порядок обеспечения этим пособием определяются Федеральным законом «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию». Часть 1 статьи 5 названного Федерального закона, содержащая исчерпывающий перечень случаев, при наступлении которых осуществляется обеспечение пособием по временной нетрудоспособности, вызывает возможность его выплаты либо с болезнью самого застрахованного лица или членов его семьи, либо с осуществлением специальных ограничительных (карантин) или реабилитационных в отношении застрахованного лица (протезирование и санаторно-курортное лечение) мероприятий, обуславливающих необходимость его освобождения от выполнения трудовых обязанностей. Ее положения, определяющие во взаимосвязи с соответствующими положениями Трудового кодекса Российской Федерации, федеральных законов «Об основах обязательного социального страхования» и «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» содержание временной нетрудоспособности как социального страхового риска, не предназначены для предоставления обеспечения по обязательному социальному страхованию в случае наступления других социальных страховых рисков. Осуществление ухода за малолетним ребенком – самостоятельный страховой случай, представляющий собой реализацию такого социального страхового риска, как материнство, который охватывает также беременность и рождение ребенка и которому, согласно Федеральному закону «Об основах обязательного социального страхования» (подпункт 4 пункта 1 статьи 7, подпункты 7, 8, 10 и 11 пункта 2 статьи 8), соответствуют следующие виды обеспечения по обязательному социальному страхованию: пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременное пособие при рождении ребенка, а также ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет. Порядок предоставления этих пособий урегулирован Федеральным законом «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» и Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», закрепляющим в статьях 13 и 14 право на получение ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет как матерью ребенка, так и его отцом либо другим родственником, факти-

чески осуществляющим уход за ребенком и находящимся в отпуске по уходу за ребенком, на который эти лица имеют право в силу статьи 256 Трудового кодекса Российской Федерации. Таким образом, право на освобождение от выполнения трудовых обязанностей в связи с необходимостью ухода за ребенком, не достигшим полутора лет, равно как и право на социальное обеспечение в этот период, которые указанные лица имели в соответствии с ранее действовавшим правовым регулированием в сфере государственного социального страхования, были сохранены. Ограничение же случаев обеспечения пособием по временной нетрудоспособности, обусловленное целевым назначением данного вида страхового обеспечения в системе обязательного социального страхования, не может рассматриваться как ущемляющее конституционные права на заботу о детях и на социальное обеспечение для воспитания детей, которые реализуются в рамках другого вида социального обеспечения, целевое назначение которого – компенсировать утрату заработка, обусловленную рождением и воспитанием ребенка, осуществлением надлежащей заботы о нем.

Данное регулирование осуществлено федеральным законодателем в пределах его дискреционных полномочий и согласуется с конституционно значимыми целями обязательного социального страхования, направленного на компенсацию или минимизацию для работающих граждан последствий изменения их материального положения в связи с наступлением предусмотренных законодательством Российской Федерации социальных страховых рисков, каждому из которых соответствует определенный вид страхового обеспечения (часть третья статьи 1, пункт 1 статьи 8 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования»).

3.2. Изменение правового регулирования обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и по уходу за ребенком предполагает наличие такого правового механизма, который позволял бы отцу ребенка в случае болезни матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, беспрепятственно реализовать предусмотренную статьей 256 Трудового кодекса Российской Федерации возможность самому использовать на этот период отпуск по уходу за ребенком и тем самым осуществить гарантированные статьями 38 (часть 2) и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на заботу о ребенке и на социальное обеспечение в связи с воспитанием детей. При этом, поскольку одновременное предоставление отпуска по уходу за ребенком нескольким членам семьи исключается, переход права на использование отпуска по уходу за ребенком и, соответственно, на назначение и выплату пособия по уходу за ребенком должен происходить посредством максимально удобных для родителей ребенка процедур. Как следует из пунктов 50 и 51 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 865), основанием для назначения и выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком является решение работодателя о предоставлении отпуска по уходу за ребенком, для принятия которого наряду с другими документами должна быть представлена справка с места работы (учебы, службы) матери (отца, обоих родителей) ребенка о том, что она (он, они) не использует указанный отпуск и не получает пособия.

По сложившейся к настоящему моменту практике применения этих предписаний, заболевшей матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, необходимо обратиться к своему работодателю с заявлением о прекращении отпуска; на основании этого заявления должен быть издан соответствующий приказ, а матери ребенка выдана справка, подтверждающая данный факт, что дает отцу ребенка право требовать от своего работодателя предоставления отпуска по уходу за ребенком с выплатой пособия по уходу за ребенком. Такая процедура, сама по себе требующая организационных и временных затрат, в ряде случаев не может быть доведена до завершения (например, если мать тяжело больна или находится на лечении в стационаре) и, следовательно, не может гарантировать в полной мере защиту интересов семьи и ребенка, что, в свою очередь, означает невозможность осуществления в полном объеме конституционных

прав на заботу о детях и их воспитание, а также на социальное обеспечение для воспитания детей. Это предполагает необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования с целью максимального упрощения процедуры оформления – в случае болезни матери, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, – отцом ребенка (другим родственником) отпуска по уходу за ребенком на этот период и назначения полагающегося ему в таком случае в соответствии с законом пособия по обязательному социальному страхованию. Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащей Конституции Российской Федерации часть 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», поскольку содержащимися в ней положениями – в системе действующего правового регулирования – отец ребенка не лишается равного с матерью права на воспитание детей, а также права на социальное обеспечение для воспитания детей, осуществляемое в том числе посредством предоставления пособия по обязательному социальному страхованию.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Дело о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 3791 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

30 января 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Необычность сегодняшнего процесса обусловлена, прежде всего, характером жалоб заявителей, обратившихся в Конституционный Суд.

Конституционный Суд Российской Федерации принял к производству и рассматривает жалобы граждан В.П. Штукатурова, Ю.К. Гудковой и М.А. Яшиной, признанных в судебном порядке недееспособными. Тогда как гражданское законодательство исключает возможность лиц, признанных недееспособными, самостоятельно обращаться в суд (статья 135 ГПК РФ).

Заявители оспаривают конституционность нескольких положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, гражданин П.В.Штукатуров просит признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 22 и 46, следующие положения законов:

часть 5 статьи 37, часть 1 статьи 52, пункт 3 части 1 статьи 135, абзац третий статьи 222, часть 2 статьи 286, абзац третий статьи 380 ГПК Российской Федерации, поскольку они не предоставляют права недееспособному лицу самостоятельно, то есть от своего имени и вне зависимости от решения опекуна, обратиться в суд для защиты своих прав и свобод, а также для восстановления дееспособности;

Кроме того, заявителем оспариваются нормы пункта 4 статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» как не предусматривающие необходимость принятия судом решения по вопросу госпитализации в стационар в недобровольном порядке лиц, признанных недееспособными, при наличии согласия опекуна недееспособного лица на его госпитализацию.

Все три заявителя подвергают сомнению конституционность части 1 статьи 284 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, положения которой, по их мнению, допускают рассмотрение дела о признании гражданина недееспособным без извещения его о рассмотрении дела и без его участия. К такому выводу они пришли в связи с тем, что в отношении их судебные решения о признании недееспособными были вынесены без их участия в рассмотрении дела.

Так, в решении Приморского суда города Санкт-Петербурга от 25 сентября 2005 года в отношении Гудковой Ю.К. отражено, что по своему психическому состоянию она не может участвовать в рассмотрении дела. В решении Железнодорожного городского суда от 15 ноября 2004 года в отношении М.А. Яшиной ничего не сказано о ее невозможности принимать участие в рассмотрении дела о признании ее недееспособной.

Кроме того, гражданка Ю.К. Гудкова обжалует положения части 5 статьи 37 Гражданского процессуального кодекса, поскольку со ссылкой на эту норму Приморский районный суд Санкт-Петербурга возвратил ее кассационную жалобу и заявление о восстановлении срока для

ее подачи. Согласно этой норме права, свободы и законные интересы несовершеннолетних, не достигших возраста четырнадцати лет, а также граждан, признанных недееспособными, защищают их законные представители – родители, усыновители, опекуны, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом.

2. Неординарность сегодняшнего процесса заключается и в том, что один из заявителей – В.П. Штукатуров обращался за защитой своих прав в Европейский Суд по правам человека. По его жалобе 28 марта 2008 года принято решение Суда, в котором отмечены нарушения статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод при судебном разбирательстве о признании заявителя недееспособным; статьи 8 Конвенции в связи с признанием В.П. Штукатурова полностью недееспособным; пункта 1 статьи 5 Конвенции в части законности помещения заявителя в больницу и пункта 4 этой статьи в части невозможности для заявителя добиться своей выписки из больницы.

Поводом, послужившим для обращения В.П. Штукатурова в Европейский Суд по правам человека, а затем в Конституционный Суд Российской Федерации послужили обстоятельства, связанные с признанием его недееспособным, о чем имеется решение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 28 декабря 2004 года, вынесенное по заявлению его матери Т.И. Штукатуровой. Для определения его психического состояния была назначена стационарная судебно-психиатрическая экспертиза, по результатам которой был сделан вывод о том, что заявитель по характеру заболевания не может понимать значения своих действий, руководить ими, и не может присутствовать в судебном заседании.

Все последующие обращения представителя В.П. Штукатурова, выбранного им лично, с кассационной и надзорной жалобой на решение Василеостровского районного суда от 28 декабря 2004 года были возвращены: кассационной инстанцией – с указанием на отсутствие у лица, признанного недееспособным, права на осуществление судебной защиты своих прав лично, надзорной – на отсутствие у него права на обращение в суд.

Полагаю, что нельзя согласиться с доводами заявителей о том, что оспариваемые ими нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 2) человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Высокой ценностью каждого человека является здоровье вообще и психическое здоровье в особенности. Психиатрическая помощь лицам, страдающим психическими расстройствами гарантируется государством и осуществляется на основе принципов законности, гуманности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 1 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании»).

Психическое расстройство может изменять отношение человека к жизни, самому себе и обществу, а также отношение общества к человеку. При этом Федеральный закон гарантирует, что ограничение прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением в психиатрическом стационаре либо психоневрологическом учреждении для социального обеспечения не допускается.

Закон связывает дееспособность с определенными качествами гражданина: способностью понимать значение своих действий, руководить ими и предвидеть последствия их совершения. Эти качества зависят, в том числе, и от состояния психики. Если гражданин вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, то он может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, и над ним устанавливается опека. Согласно статье 32 ГК РФ опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки.

Однако лишение недееспособного гражданина возможности самостоятельно совершать юридически значимые действия не является ограничением его конституционных прав, включая право на судебную защиту, а влечет лишь изменение, в интересах как самого гражданина, так и других лиц, порядка реализации принадлежащих ему прав, в том числе конституционных.

При этом следует заметить, что такое правовое явление как признание гражданина недееспособным имеет иную правовую природу, нежели ограничение прав. Поэтому содержащаяся в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации норма, регламентирующая основания и порядок ограничения прав гражданина, неприменима в данной ситуации.

Можно утверждать, что в целом положения части 5 статьи 37, части 1 статьи 52, пункта 3 части 1 статьи 135, абзаца третьего статьи 222, абзаца третьего статьи 380 ГПК РФ, предусматривающие, что лица, признанные недееспособными вследствие психического расстройства, не обладают гражданской процессуальной дееспособностью и их права, свободы и законные интересы в гражданском процессе защищают их опекуны, не противоречат Конституции Российской Федерации.

Важнейшим правовым последствием признания гражданина недееспособным является установление над ним опеки. От его имени сделки совершает опекун. Решение суда, которым гражданин признан недееспособным, является основанием для назначения ему опекуна органом опеки и попечительства.

Следует отметить, что Гражданский процессуальный кодекс относит процедуру рассмотрения дел о признании недееспособным к особому производству (глава 31 подраздел IV), в порядке которого рассматриваются гражданские дела, подтверждающие наличие либо отсутствие юридических фактов или обстоятельств в целях создания для заинтересованного лица условий осуществления им личных либо имущественных прав или же подтверждающие наличие или отсутствие бесспорного субъективного права. Особое производство – это одностороннее производство, в котором отсутствует спор о праве, характерный для искового производства, нет материально-правового требования одного лица к другому.

В делах особого производства устанавливаются факты, а не правовые последствия этих фактов.

Вместе с тем, как известно, все дела особого производства рассматриваются судами по общим правилам гражданского судопроизводства, за исключением тех изъятий и дополнений, которые установлены законом и составляют специфику судопроизводства по данным делам.

Заявление о признании гражданина недееспособным суд рассматривает с участием самого гражданина, заявителя, прокурора и органа опеки и попечительства. Заметим, что именно участие прокурора и органов государственного управления является важной гарантией правильного рассмотрения дел особого производства.

Статья 284 ГПК Российской Федерации устанавливает, что гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть вызван в судебное заседание, если это возможно по состоянию здоровья гражданина. В связи с особенностью этой категории дел, Законом предусмотрена процедура их подготовки. В целях обеспечения полного и всестороннего исследования доказательств по делу в судебном заседании и своевременного его рассмотрения судья в соответствии со статьей 150 ГПК РФ должен произвести определенные действия по подготовке дела к судебному разбирательству.

Одним из подготовительных действий судьи является назначение судебно-психиатрической экспертизы для определения психического состояния гражданина. Такая экспертиза должна назначаться при наличии достаточных данных о психическом расстройстве гражданина. (статья 262). Достаточность данных может усматриваться из соответствующих документов, например: справки о врожденных умственных недостатках, о нахождении на учете у психиатра, о нахождении лица в психиатрических лечебных учреждениях, акты, свидетель-

ствующие об отклонениях от обычного поведения, справки о травмах, которые могли нарушить психику гражданина, определения суда об освобождении от уголовной ответственности и применении к лицу принудительных мер медицинского характера – помещение в психиатрическую больницу и т. п.

Экспертиза, назначаемая судом, по общему правилу проводится с согласия и с участием самого гражданина, в отношении которого возбуждено дело о признании недееспособным. Это вытекает из норм Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Более того, статья 7 этого Закона предусматривает право гражданина на приглашение по своему выбору представителя, в том числе и адвоката, для защиты своих законных прав и интересов, при оказании ему психиатрической помощи.

В случае отсутствия достаточных данных о психическом расстройстве гражданина судебно-психиатрическая экспертиза назначаться не должна.

В исключительных случаях (при явном уклонении лица от экспертизы и при наличии достаточных данных о его психическом расстройстве) суд в судебном заседании с участием прокурора и психиатра может решить вопрос о принудительном направлении гражданина для прохождения судебно-психиатрической экспертизы (статья 283 ГПК РФ).

При назначении экспертизы и ее проведении должны учитываться требования статей 79, 80, 84–87 ГПК. На разрешение экспертизы могут быть поставлены только те вопросы, которые требуют специальных познаний в области судебной психиатрии, например, является ли психическое расстройство хроническим, может ли данное лицо понимать значение своих действий или руководить ими.

Вопрос об участии в судебном заседании гражданина, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть решен в стадии подготовки дела. Заключение о том, может ли гражданин по состоянию здоровья быть вызван в суд и способен ли он давать объяснения по делу, может быть дано экспертом.

Сомнения, высказанные Штукатуровым в жалобе, по поводу возможной необоснованности экспертного заключения, не могут быть приняты во внимание.

За дачу заведомо ложного заключения эксперт предупреждается судом об ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации.

Кроме того, законом предусматривается обязательное участие прокурора по данной категории гражданских дел. Прокурор в случае выявления нарушений норм материального или процессуального права принимает необходимые меры для устранения таких нарушений.

Неучастие в суде гражданина, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, объясняется исключительно состоянием здоровья этого гражданина, в силу которого присутствие последнего в судебном заседании невозможно.

Как отметил Европейский Суд по правам человека в постановлении по делу «Винтерверп против Нидерландов» от 24 октября 1979 г., «судебные разбирательства, о которых говорится в п.4 статьи 5 Конвенции, не обязательно должны сопровождаться теми же гарантиями, которые предусмотрены статьей 6 п. 1 для судебных процессов по гражданским и уголовным делам», тем не менее важно, чтобы заинтересованное лицо имело возможность быть выслушанным лично или через какую-либо форму представительства; «психическое заболевание может быть причиной ограничения или изменения способа осуществления такого права, но оно не может служить оправданием нарушения самой сути этого права». В постановлении по делу Штукатурова Европейский Суд по правам человека также не отрицал возможности в некоторых случаях проводить судебные заседания по делам о признании гражданина недееспособным в отсутствие гражданина, полагая, что при оценке того, была ли необходимой такая конкретная мера, как исключение участия лица в судебном заседании, следует принимать во внимание соответствующие факторы (природа и сложность рассматриваемых вопросов, их важность, создание личным присутствием в заседании угрозы для других лиц или для него самого и другие).

К проблеме участия в процессе лиц, страдающих психическими расстройствами, неоднократно обращался Конституционный Суд РФ. Несмотря на то, что большинство правовых позиций Конституционного Суда РФ по этому вопросу выработано для уголовного процесса, они могут быть спроецированы и на правовое положение лиц, страдающих психическими расстройствами, в гражданском процессе ввиду межотраслевого характера этой проблемы. Исходным тезисом в разрешении поставленных проблем Конституционный Суд видит в недопустимости какого бы то ни было умаления неотчуждаемых принадлежащих каждому от рождения основных прав и свобод человека в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами. Последовательно отстаивая необходимость участия таких лиц в судебном процессе, Суд допускает определенную вариативность форм этого участия и выражения страдающим психическим расстройством лицом своей позиции перед судом. Так, Конституционный Суд признает необходимым обеспечить дифференцированное регулирование прав лиц, страдающих психическими расстройствами, исходя из учета реальной способности лица осуществлять процессуальные действия – для лиц, у которых такая способность сохранена, и для лиц, кто действительно по своему психическому состоянию не может самостоятельно осуществлять свои права (п. 3.2. Постановления от 20 ноября 2007 г. № 13-П).

Представляется, что особенности психических расстройств, влияние которых на сознание страдающих ими лиц в значительно степени варьируется в зависимости от вида расстройства и характера течения заболевания, должны обуславливать и вариативность процессуального участия больного в судебном разбирательстве.

Оспариваемая Шуткауровым П.В. норма пункта 1 статьи 283 ГПК РФ сама по себе не устраняет гражданина, в отношении которого заявлено требование о признании недееспособным, из участия в деле, а обеспечивает соблюдение дифференцированного подхода к его участию в судебном заседании в зависимости от психического состояния гражданина.

Следует отметить, что в период судебного разбирательства гражданин еще не лишен дееспособности и, являясь субъектом гражданских процессуальных правоотношений, вправе самостоятельно осуществлять свои процессуальные права. Поэтому в ходе судебного разбирательства дела о признании его недееспособным гражданин, в отношении которого заявлено это требование, обладает всеми процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле. Суд должен информировать его о возбуждении дела, направить копию заявления, с его участием проводить подготовку дела к судебному разбирательству, извещать его о времени и месте проведения судебного заседания. Статьей 214 ГПК РФ предусмотрено обязательное направление судом копии решения всем лицам, участвующим в деле, но не присутствующим в судебном заседании. Все лица, участвующие в деле, обладают правом обжалования решения суда.

Таким образом, норма, содержащаяся в пункте 1 статьи 284 ГПК РФ, допускающая возможность проведения судебного заседания в отсутствие лица, в отношении которого заявлено требование о признании недееспособным, если участием в судебном заседании препятствует состояние здоровья лица, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Заявителями оспаривается конституционность части 5 статьи 37 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что права, свободы и законные интересы граждан, признанных недееспособными, защищают в процессе их законные представители – опекуны. По мнению заявителей, оспариваемое положение полностью лишает человека, признанного недееспособным, права на справедливое судебное разбирательство, на законные и эффективные способы защиты своих прав.

Полагаем, что такое утверждение является ошибочным.

Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки, регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» и иными правовыми актами.

Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти Российской Федерации. В их задачу входит надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные граждане. В соответствии со статьей 8 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» органы опеки и попечительства наделены правом освобождения и отстранения опекунов от своих обязанностей, в случаях ненадлежащего их исполнения. Эти органы наделены правом обращения в суд как с заявлением о признании гражданина недееспособным, так и признании подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным. Органы опеки и попечительства могут представлять в суде интересы недееспособных граждан, в том числе и находящихся под опекой.

Подопечные вправе обжаловать в орган опеки и попечительства действия и бездействие опекунов (статья 24 Закона). Опекуны и попечители отвечают за вред, причиненный по их вине личности или имуществу подопечного, в соответствии с предусмотренными гражданским законодательством правилами об ответственности за вред. Предусмотрена уголовная и административная ответственность за действия и бездействие опекунов, в порядке установленном законодательством.

Конституционность части 4 статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» Штукатуров П.В. оспаривает, мотивируя тем, что она не предусматривает необходимости принятия судебного решения о принудительной госпитализации в психиатрический стационар недееспособного лица, следовательно, несмотря на возражения данного лица, возможно его содержание в психиатрическом стационаре в течение неопределенного периода времени.

Статья 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», предусматривающая основания для госпитализации в психиатрический стационар, устанавливает (часть 4), что лицо, признанное в установленном порядке недееспособным, помещается в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его законного представителя, где подлежит обязательному освидетельствованию в течение 48 часов комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения, которая принимает решение об обоснованности госпитализации; в случаях, когда госпитализация признается необоснованной и госпитализированный не выражает желания остаться в психиатрическом стационаре, он подлежит немедленной выписке (статья 31, часть 1, статья 32, часть 1).

Надзор за деятельностью опекунов, а также организаций, в которые помещены недееспособные граждане, осуществляют прокуратура и органы опеки и попечительства, которые, как было уже сказано выше, имеют право обращения в суд в интересах и в целях защиты граждан, признанных недееспособными. Тем более, что часть 2 статьи 31 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи» предусматривает, обязанность администрации психиатрического стационара в случае обнаружения злоупотреблений, допущенных при госпитализации законными представителями лица, признанного недееспособным, извещать об этом органы опеки и попечительства.

Поэтому, хотя самим гражданам, признанным недееспособным, не предоставлено право на обращение в суд, судебной защиты они не лишены и в случае госпитализации их в психиатрический стационар по просьбе или с согласия опекуна. Следует заметить, что из материалов, направленных заявителями в Конституционный Суд Российской Федерации не видно, чтобы кто-то из них пытался защитить свои права путем обращения в органы опеки и попечительства.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 27 февраля 2009 года № 4-П

по делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 3791 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной²⁷

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя гражданки Ю.К. Гудковой – адвоката В.Л. Грозовского, представителя гражданина П.В. Штукатурова – адвоката Д.Г. Бартенева, представителя гражданки М.А. Яшиной – адвоката Ю.Л. Ершова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И. Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 3791 ГПК Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Заявители по настоящему делу – граждане Ю.К. Гудкова, П.В. Штукатуров и М.А. Яшина оспаривают конституционность части первой статьи 284 ГПК Российской Федерации, предусматривающей, что заявление о признании гражданина недееспособным суд рассматривает с участием самого гражданина, заявителя, прокурора, представителя органа опеки и попечительства и что гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть вызван в судебное заседание, если это возможно по состоянию здоровья гражданина.

П.В. Штукатуров и М.А. Яшина просят также проверить конституционность части пятой статьи 37 ГПК Российской Федерации, согласно которой права, свободы и законные интересы граждан, признанных недееспособными, защищают в процессе их законные представители – опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Кроме того,

П.В. Штукатуров оспаривает конституционность аналогичной нормы, содержащейся в части пятой статьи 52 ГПК Российской Федерации, пункта 3 части первой его статьи 135, согласно которому судья возвращает исковое заявление в случае, если оно подано недееспособным лицом, абзаца третьего статьи 380, согласно которому надзорная жалоба или представление прокурора возвращается судьей без рассмотрения по существу, если жалоба или представление прокурора поданы лицом, не имеющим права на обращение в суд надзорной инстанции (Федеральным законом от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ статья 380 признана утратившей силу, однако норма ее абзаца третьего воспроизведена в пункте 2 части первой статьи 379.1 данного Кодекса), и положения части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», согласно которому лицо, признанное в установленном законом порядке недееспособным, помещается в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его законного представителя.

Что касается также оспариваемых П.В. Штукатуровым абзаца третьего статьи 222 ГПК Российской Федерации, согласно которому суд оставляет заявление без рассмотрения в случае, если оно подано недееспособным лицом, и части второй его статьи 286, согласно которой в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 29 ГК Российской Федерации, по заявлению опекуна, члена семьи, психиатрического или психоневрологического учреждения, органа опеки и попечительства на основании соответствующего заключения судебно-психиатрической экспертизы суд принимает решение о признании гражданина дееспособным, и на основании решения суда отменяется установленная над ним опека, то применение этих законоположений в деле заявителя представленными материалами не подтверждается. Следовательно, производство по делу в данной части подлежит прекращению.

1.1. Ю.К. Гудкова, П.В. Штукатуров и М.А. Яшина по заявлениям своих близких родственников были признаны недееспособными решениями соответственно Приморского районного суда Санкт-Петербурга от 29 сентября 2005 года, Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 28 декабря 2004 года и Железнодорожного городского суда Московской области от 15 ноября 2004 года. При этом о времени и месте рассмотрения дел указанные граждане извещены не были, поскольку по результатам назначенных для определения их психического состояния судебно-психиатрических экспертиз был сделан вывод, что характер заболевания не позволяет им понимать значение своих действий и руководить ими и что они не могут присутствовать в судебном заседании.

Кассационные жалобы на данные судебные постановления и заявления о восстановлении срока обжалования, поданные Ю.К. Гудковой и представителем П.В. Штукатурова, выбранным им самим, были возвращены с указанием на отсутствие у лиц, признанных недееспособными, права на осуществление судебной защиты своих прав лично (письмо судьи Приморского районного суда Санкт-Петербурга, определение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 года). По тому же основанию возвращена без рассмотрения надзорная жалоба П.В. Штукатурова. Судами надзорной инстанции, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, отказано в истребовании дела М.А. Яшиной и в его передаче для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции. Европейский Суд по правам человека, рассмотрев жалобу П.В. Штукатурова, в постановлении от 27 марта 2008 года по делу «Штукатуров (Shtukaturov) против России» констатировал нарушение в отношении заявителя прав на свободу и личную неприкосновенность, на справедливое судебное разбирательство и на уважение частной и семейной жизни, закрепленных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статьи 5, 6 и 8).

1.2. В жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации, подписанных Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатуровым и М.А. Яшиной и поданных представителями, выбранными ими лично, утверждается, что оспариваемые законоположения, допуская возможность рассмотре-

ния судом заявления о признании гражданина недееспособным без участия самого гражданина, в отношении которого рассматривается соответствующее дело, не предоставляя гражданину, признанному недееспособным, возможность самостоятельно, т. е. от своего имени и вне зависимости от мнения опекуна, обратиться в суд для защиты своих прав и законных интересов, в том числе для восстановления дееспособности, и не предусматривая обязательность вынесения судом решения по вопросу госпитализации недееспособного лица в недобровольном порядке, нарушают их права, гарантированные статьями 19, 22, 23, 24, 45, 46 и 123 Конституции Российской Федерации.

Разрешая вопрос о допустимости принятия жалоб заявителей к рассмотрению с учетом того, что вступившими в законную силу судебными решениями они признаны недееспособными и что жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации поданы не их законными представителями (опекунами), а лицами, которых они сами выбрали в качестве представителей, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяя компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, не предусматривает какие-либо специальные требования к правовому статусу гражданина-заявителя с точки зрения дееспособности. Согласно общим процедурным правилам рассмотрения дел в Конституционном Суде Российской Федерации, содержащимся в статьях 52 и 53 названного Федерального конституционного закона, участниками процесса считаются стороны, в том числе заявители – лица, направившие в Конституционный Суд Российской Федерации обращение, а также представители сторон, каковыми могут быть адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждаются соответствующими документами.

В силу статьи 3 названного Федерального конституционного закона Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права (часть третья) и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов (часть четвертая). В данном случае заявители ставят перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке конституционности самих норм, на основании которых решениями судов общей юрисдикции они были признаны недееспособными и с согласия опекунов принудительно помещены в психиатрический стационар, при том что опекунами назначены лица, по заявлениям которых были вынесены указанные решения.

По смыслу статьи 125 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 118, 120 и 126 и статьей 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», решение суда о признании гражданина недееспособным, если оно вынесено на основании закона, нормами которого, в том числе в их истолковании сложившейся правоприменительной практикой, нарушаются конституционные права данного гражданина, подлежит пересмотру. Следовательно, в силу статей 46 (части 1 и 2) и 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьями 52, 53, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав законоположениями, на основании которых судом общей юрисдикции было вынесено решение о признании его недееспособным и тем самым, по сути, об ограничении права, гарантированного статьей 60 Конституции Российской Федерации.

Иное означало бы невозможность проверить, были ли в результате применения предусмотренной законом процедуры признания лица недееспособным нарушены его конституционные права, что, в свою очередь, не соответствовало бы установленным статьями 19 (часть 1), 46, 55 (часть 3), 60, 118 (часть 2) и 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации

гарантиям защиты конституционных прав и свобод посредством конституционного судопроизводства, осуществление которого является исключительной прерогативой Конституционного Суда Российской Федерации. Поскольку такая проверка не может быть осуществлена ни другими внутригосударственными судебными органами, ни каким-либо межгосударственным органом, включая Европейский Суд по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации признает жалобы заявителей, поданные выбранными ими представителями, допустимыми.

1.3. Таким образом, исходя из требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются:

положение части первой статьи 284 ГПК Российской Федерации, согласно которому гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть вызван в судебное заседание, если это возможно по состоянию его здоровья; взаимосвязанные положения части пятой статьи 37, части первой статьи 52, пункта 3 части первой статьи 135 и пункта 2 части первой статьи 3791 (абзац третий статьи 380 в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ) ГПК Российской Федерации, на основании которых решается вопрос о возможности лица, признанного недееспособным, обжаловать соответствующее решение суда в кассационном порядке и в порядке надзора;

положение пункта 4 статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», предусматривающее возможность госпитализации недееспособного лица в недобровольном порядке при наличии согласия его опекуна без судебного решения.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и – исходя из того, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием, – возлагает на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы и охранять достоинство личности (статьи 2 и 18; статья 21, часть 1).

Неотчуждаемость основных прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения (статья 17, часть 2, Конституции Российской Федерации) предполагает необходимость их адекватных гарантий, в том числе в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами. К числу таких гарантий относятся прежде всего право каждого на судебную защиту, носящее универсальный характер и выступающее процессуальной гарантией в отношении всех конституционных прав и свобод, и право каждого на получение квалифицированной юридической помощи (статьи 46 и 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации), которые в силу статьи 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению.

2.1. Согласно Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (статья 60); граждане, признанные судом недееспособными, не имеют права избирать и быть избранными (статья 32, часть 3). Каких-либо других ограничений в отношении недееспособных лиц Конституция Российской Федерации непосредственно не предусматривает.

По смыслу названных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 46 и 55 (часть 3), гражданин может быть признан недееспособным на основании федерального закона в надлежащей судебной процедуре. При этом лицо, страдающее психическим расстройством, как следует из статьи 22 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на свободу и личную неприкосновенность, может быть лишено свободы в целях принудительного лечения только по судебному решению в порядке, установленном законом. Это предполагает, что предоставляемая такому лицу судебная защита должна быть

справедливой, полной и эффективной, включая обеспечение ему права на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе права пользоваться помощью выбранного им самим адвоката (статья 48 Конституции Российской Федерации), а ограничения, связанные с процедурами признания лица недееспособным, должны отвечать критериям разумности и соразмерности.

Приведенным положениям Конституции Российской Федерации корреспондируют положения актов международных организаций, в которых на основе универсальных принципов верховенства права, гуманизма, справедливости и равенства сформулированы принципы, общепризнанные в современных демократических государствах, с учетом которых должны устанавливаться процедуры признания лиц недееспособными и осуществляться принудительное помещение таких лиц в психиатрический стационар. Так, Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (приняты 17 декабря 1991 года Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 46/119) прямо указывают на недопустимость какой-либо дискриминации, т. е. установления в связи с психическим заболеванием лица таких отличий, исключений или предпочтений, следствием которых являются отмена или затруднение равного пользования всеми международно признанными гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами (пункты 4 и 5 принципа 1), и предусматривают право лица, дееспособность которого является предметом судебного разбирательства, быть представленным адвокатом, а также право наравне со своим личным представителем, если таковой имеется, и любым другим заинтересованным лицом обжаловать любое решение о недееспособности в вышестоящем суде (пункт 6 принципа 1).

В рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 8 октября 1977 года 818 (1977) «О положении психически больных», рекомендациях Комитета Министров Совета Европы от 22 февраля 1983 года R (83) 2 «Относительно правовой защиты лиц, страдающих психическим расстройством, которые были госпитализированы в принудительном порядке», от 23 февраля 1999 года R (99) 4 «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых», от 24 февраля 2004 года Rec (2004) 10 «Относительно защиты прав человека и достоинства лиц с психическим расстройством» также указывается на то, что лица с психическими расстройствами должны иметь возможность осуществлять все гражданские и политические права, а ограничения этих прав допускаются строго в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и не могут основываться на одном лишь факте наличия у лица психического заболевания. При этом государствам – членам Совета Европы предлагается установить, что судебное решение не может приниматься на основании одного лишь медицинского заключения, что лицу, страдающему психическим заболеванием, как и любому другому лицу, должно быть обеспечено право быть выслушанным и что на случай предполагаемого правонарушения в течение всего разбирательства должен присутствовать адвокат.

В Рекомендации Комитета Министров Совета Европы R (99) 4 сформулированы также общие и процедурные принципы правовой защиты недееспособных взрослых, которыми предлагается руководствоваться государствам – членам Совета Европы в соответствующем законодательном регулировании. Так, в числе общих принципов называются принцип гибкости правового реагирования, предполагающий помимо прочего использование таких правовых инструментов, которые обеспечивали бы наиболее полный учет степени недееспособности лица в конкретной правовой ситуации для защиты его личных и имущественных интересов; принцип максимального сохранения дееспособности, означающий в том числе признание, насколько это возможно, существования различных степеней недееспособности и возможности изменения степени недееспособности лица с течением времени; принцип соразмерности меры защиты степени дееспособности лица, основанный на учете конкретных обстоятельств и нужд данного лица и допускающий вмешательство в его права и свободы в минимальной степени, необходимой для достижения цели такого вмешательства. К процедурным принци-

пам Рекомендация относит, в частности, принцип соблюдения права лица быть выслушанным лично в любом разбирательстве, которое может затрагивать его правоспособность, а также принцип разумной продолжительности применения меры защиты и возможности ее периодического пересмотра и обжалования.

2.2. В соответствии со статьями 5 и 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека право каждого на свободу и личную неприкосновенность предполагает, что душевнобольные лица не могут быть лишены свободы и заключены под стражу иначе как в порядке, установленном законом; таким лицам должно быть гарантировано право на справедливое судебное разбирательство, предполагающее в том числе право на разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а также право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной применительно к производству по применению принудительных мер медицинского характера в отношении лица, совершившего запрещенное уголовным законом деяние в состоянии невменяемости, отсутствие в процессуальном законодательстве основанного на обязательном учете реальной способности лица осуществлять процессуальные действия дифференцированного регулирования прав тех, у кого такая способность, несмотря на заболевание, сохранена, и тех, кто действительно по своему психическому состоянию не может самостоятельно защищать свои права, не соответствует международным обязательствам Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о психиатрической помощи и не обеспечивает защиту прав личности от необоснованных ограничений. Лишение лица, в отношении которого подлежат применению или применены принудительные меры медицинского характера, возможности самостоятельно реализовывать свои процессуальные права, даже если психическое заболевание этому не препятствует, означает не согласующееся с конституционно значимыми целями, закрепленными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ограничение прав, гарантированных каждому ее статьями 45 (часть 2) и 46 (часть 1).

Признавая на основе приведенной правовой позиции соответствующие положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 ноября 2007 года № 13-П указал на то, что в гражданском процессуальном законодательстве для решения вопросов, связанных с признанием лица недееспособным и его госпитализацией в психиатрический стационар в недобровольном порядке, допускается личное участие такого лица в судебном заседании, если это возможно по его состоянию здоровья, личное заявление ходатайств и обжалование в суд нарушающих права и свободы граждан действий и решений медицинских и иных работников при оказании лицу психиатрической помощи.

2.3. Таким образом, из предписаний Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющимися – в силу статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации – составной частью правовой системы Российской Федерации и имеющими приоритет перед внутренним законодательством, а также с принципами и требованиями международно-правовых актов вытекает необходимость установления особого уровня гарантий защиты прав лиц, которые страдают психическими расстройствами и в отношении которых возбуждается производство по признанию их в установленном порядке недееспособными, с тем чтобы – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом юридических последствий, которые влечет за собой признание недееспособным, – исключить какую-либо дискриминацию лица по признаку наличия психического расстройства (душевной болезни, умственной отсталости, умственных недостатков), а также связанные с этим ограничения прав, кроме тех, которые допускаются в общепризнанных для таких случаев целях.

3. Конкретизируя применительно к осуществлению гражданских прав положение статьи 60 Конституции Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает, что дееспособность гражданина как его способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, т. е. по достижении восемнадцатилетнего возраста (пункт 1 статьи 21). В свою очередь, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации определяет гражданскую процессуальную дееспособность как способность своими действиями осуществлять процессуальные права, выполнять процессуальные обязанности и поручать ведение дела в суде представителю, которая принадлежит в полном объеме гражданам, достигшим возраста восемнадцати лет (часть первая статьи 37).

Вместе с тем в соответствии со статьей 29 ГК Российской Федерации гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством; над ним устанавливается опека (пункт 1); от имени гражданина, признанного недееспособным, сделки совершает его опекун (пункт 2). Права и обязанности опекунов, которыми они наделяются для защиты прав и интересов недееспособных граждан в целях восполнения их дееспособности и социальной заботы о них, определяются гражданским законодательством (статьи 31, 32, 34–36, 39 и 40 ГК Российской Федерации). При этом согласно Федеральному закону от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» опекуны являются законными представителями своих подопечных и вправе выступать в защиту их прав и законных интересов в любых отношениях без специального полномочия (статьи 2 и 15).

Необходимость судебного порядка признания гражданина недееспособным обусловливается, таким образом, существенным изменением – в случае вынесения судом соответствующего решения – правового положения гражданина, который на формально неопределенный период лишается возможности самостоятельно, собственными действиями осуществлять свои права и обязанности. Предназначение судебной процедуры – не допустить ошибочных оценок относительно способности гражданина понимать значение своих действий и руководить ими, особенно если разбирательство инициировано лицами, претендующими на роль опекунов: по смыслу статьи 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 55 (часть 3) и 60, сам факт обращения с заявлением о признании гражданина недееспособным не предпрещает решение суда и, следовательно, не может являться основанием для лишения этого гражданина гражданской процессуальной дееспособности, т. е. возможности своими действиями в полном объеме осуществлять принадлежащие ему процессуальные права, выполнять процессуальные обязанности и поручать ведение дела в суде представителю.

3.1. Гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, как это следует из статьи 34 и части второй статьи 263 ГПК Российской Федерации, являясь заинтересованным лицом, приобретает статус лица, участвующего в деле, и в этом качестве в соответствии со статьей 35 данного Кодекса имеет право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам, заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, давать объяснения суду в устной и письменной форме, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле, обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права.

Статьей 284 ГПК Российской Федерации предусматривается, что заявление о признании гражданина недееспособным суд рассматривает с участием самого гражданина, заявителя,

прокурора, представителя органа опеки и попечительства; гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть вызван в судебное заседание, если это возможно по состоянию здоровья гражданина (часть первая), т. е. возможность для этого гражданина участвовать в судебном разбирательстве не исключается. При этом закон не устанавливает, в какой процедуре и на основании каких критериев определяется, возможна (или невозможна) личная явка гражданина в судебное заседание, извещается ли он о времени и месте слушания дела, должен ли суд обеспечить гражданину возможность использовать иные средства для распоряжения на равных основаниях с другими лицами, участвующими в деле, процессуальными правами, например путем назначения ему адвоката для обеспечения квалифицированной юридической помощи. Такая неопределенность допускает неоднозначное истолкование и, следовательно, произвольное применение положения части первой статьи 284 ГПК Российской Федерации как составной части процессуального механизма, регулирующего производство по делам о признании гражданина недееспособным, рассматриваемым судом в порядке особого производства. Тем самым нарушается общеправовой принцип формального равенства, закрепленный статьей 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

3.2. Согласно статье 283 ГПК Российской Федерации судья в порядке подготовки к судебному разбирательству дела о признании гражданина недееспособным при наличии достаточных данных о психическом расстройстве гражданина назначает для определения его психического состояния судебно-психиатрическую экспертизу. В правоприменительной практике (в том числе в делах заявителей по настоящему делу) заключение судебно-психиатрической экспертизы о том, что гражданин по характеру заболевания не может понимать значение своих действий, руководить ими и не может присутствовать в судебном заседании, рассматривается как достаточное основание для того, чтобы не вызывать его в судебное заседание.

В результате гражданин, по сути, лишается прав, которыми Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации наделяет лиц, участвующих в деле, в том числе права вести дело в суде лично или через представителей, выбранных им самостоятельно (часть первая статьи 48), давать объяснения по делу (статья 68), лично или через представителя просить суд назначить проведение экспертизы в конкретном судебно-экспертном учреждении или поручить ее конкретному эксперту, заявлять отвод эксперту, формулировать вопросы для эксперта, знакомиться с определением суда о назначении экспертизы и со сформулированными в нем вопросами, знакомиться с заключением эксперта, ходатайствовать перед судом о назначении повторной, дополнительной, комплексной или комиссионной экспертизы (часть вторая статьи 79).

Тем самым лицу, в отношении которого рассматривается дело о признании недееспособным, не обеспечиваются равные с другими участниками разбирательства процессуальные возможности по отстаиванию своей позиции и защите своих интересов при рассмотрении дела, что означает нарушение принципов справедливости правосудия, а также состязательности и равноправия сторон в судебном процессе, а следовательно, нарушение статей 15 (часть 4), 17 (часть 1), 46 и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3.3. Дело о признании гражданина недееспособным отнесено к делам, рассматриваемым в порядке особого производства (глава 31 ГПК Российской Федерации). Хотя в таких делах, с учетом их специфики, стороны в обычном процессуальном смысле отсутствуют, тем не менее интересы участников разбирательства могут быть разнонаправленными и как таковые подлежат защите и отстаиванию посредством универсального принципа состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве (статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Лишение гражданина возможности лично или через выбранных им самим представителей отстаивать свою позицию не позволяет с достаточной полнотой установить обстоятельства дела, заслушать объяснения всех заинтересованных лиц, собрать иные необходимые дока-

зательства. Такая мера – исходя из требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации применительно к возможности ограничения прав человека и гражданина, в том числе прав на свободу, невмешательство в частную жизнь, на самостоятельное осуществление гражданином в полном объеме своих прав и обязанностей (статья 22, часть 1; статья 23, часть 1; статья 60 Конституции Российской Федерации), – должна применяться лишь в том случае, если она обуславливается характером психического заболевания, его видом и степенью, т. е. отвечает критериям необходимости и соразмерности преследуемой цели, и с соблюдением справедливых процедур, обеспечивающих достоинство личности и уважение интересов гражданина.

При этом, как следует из статьи 67 ГПК Российской Федерации, заключение эксперта не имеет для судьи заранее установленной силы и подлежит оценке в совокупности с другими доказательствами, в том числе объяснениями самого гражданина, – на основе внутреннего убеждения судьи в том, что отсутствуют основания для сомнений в достоверности, подлинности, профессиональном уровне и полноте заключения экспертов о характере и тяжести заболевания, о возможных последствиях болезни гражданина для его социальной жизни, здоровья, имущественных интересов, о том, какого рода действия он не может понимать и контролировать, и т. д. В случае возникновения сомнений в достоверности и полноте выводов, содержащихся в экспертном заключении, судья обязан назначить повторную экспертизу психического состояния гражданина.

Участие самого гражданина в судебном заседании, таким образом, необходимо не только для того, чтобы дать возможность ему как заинтересованному лицу представлять свою позицию по делу, но и для того, чтобы позволить судье составить собственное мнение о психическом состоянии гражданина и непосредственно убедиться в том, что гражданин не может понимать значение своих действий и руководить ими. При таких обстоятельствах судья, с тем чтобы обеспечить полную и эффективную судебную защиту, избежать произвольного вмешательства в право на свободу и неприкосновенность личной жизни и соблюсти требования справедливости, разумности и пропорциональности при вынесении решения о признании лица недееспособным, не должен ограничиваться лишь письменным заключением специалистов. Иначе нарушается право на справедливое правосудие и возникает риск, что признание гражданина недееспособным будет несоразмерно конституционно признаваемым целям, закрепленным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

3.4. Рассмотрение дела в отсутствие самого гражданина (вопреки его желанию) допустимо лишь при наличии особых обстоятельств, например в случаях, когда существуют достаточные основания предполагать, что лицо представляет реальную опасность для окружающих либо состояние здоровья не позволяет ему предстать перед судом. Однако и в этих случаях, поскольку речь идет о существенном изменении правового положения гражданина, предпочтительно личное ознакомление суда с его состоянием, для того чтобы выяснить реальную способность гражданина присутствовать в судебном заседании и предупредить случаи необоснованного лишения его статуса дееспособного лица.

Непредоставление гражданину возможности лично или через выбранного им самим представителя участвовать в судебном заседании, в котором рассматривается заявление о признании его недееспособным, в том числе в результате неизвещения гражданина о времени и месте судебного заседания, является недопустимым ограничением не только права на получение квалифицированной юридической помощи, но и права на полную и эффективную судебную защиту, осуществляемую на основе равенства перед законом и судом, справедливого судебного разбирательства, состязательности и равноправия сторон и гарантируемую статьями 19 (часть 1), 45 (часть 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, с тем чтобы исключить неправомерное ограничение конституционного права

гражданина самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности (статья 60 Конституции Российской Федерации).

В постановлении от 27 марта 2008 года по делу «Штукатуров против России» Европейский Суд по правам человека, опираясь на свою прецедентную практику применения положений статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (прежде всего, на постановление от 24 октября 1979 года «Винтерверп (Winterwerp) против Нидерландов»), признал, что в делах лиц, страдающих психическим расстройством, национальные суды обладают определенной свободой усмотрения, например они могут принимать процессуальные меры для обеспечения надлежащего отправления правосудия, защиты здоровья соответствующего лица и т. д., которые, однако, не должны затрагивать само существо права лица на справедливое судебное разбирательство. В связи с этим Европейский Суд по правам человека посчитал неоправданным решение судьи рассмотреть дело на основе письменных доказательств, без личного присутствия гражданина и заслушивания его доводов и признал, что в данном разбирательстве имело место нарушение принципа состязательности и тем самым нарушение статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3.5. Таким образом, положение части первой статьи 284 ГПК Российской Федерации, предусматривающее, что гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть вызван в судебное заседание, если это возможно по состоянию его здоровья, в той мере, в какой данное положение – по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, – позволяет суду принимать решение о признании гражданина недееспособным на основе одного лишь заключения судебно-психиатрической экспертизы, без предоставления гражданину, если его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни либо здоровья или для жизни либо здоровья окружающих, возможности изложить суду свою позицию лично либо через выбранных им самим представителей, – не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 45 (часть 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3), 60 и 123 (часть 3).

4. В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, раскрывающими конституционное содержание права на судебную защиту, в рамках осуществления судебной защиты прав и свобод возможно обжалование в суд решений и действий (бездействия) любых государственных органов, включая судебные; при этом отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт не согласуется с универсальным в судопроизводстве требованием эффективного восстановления в правах посредством справедливого правосудия, умаляет и ограничивает данное право; хотя пределы усмотрения федерального законодателя при установлении системы судебных инстанций, последовательности и процедуры обжалования, оснований для отмены или изменения судебных постановлений вышестоящими судами, полномочий судов вышестоящих инстанций достаточно широки, он должен, осуществляя соответствующее регулирование, исходить из конституционных целей и ценностей, общепризнанных принципов и норм международного права и международных обязательств Российской Федерации и обеспечивать процессуальные гарантии лицам, участвующим в деле (постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 3 февраля 1998 года № 5-П и др.).

4.1. В соответствии со статьями 336 и 337 ГПК Российской Федерации не вступившие в законную силу решения суда первой инстанции (за исключением решений мировых судей) могут быть обжалованы в кассационном порядке: сторонами и другими лицами, участвующими в деле, может быть принесена кассационная жалоба, а прокурором, участвующим в деле, – кассационное представление.

Следовательно, гражданин, в отношении которого вынесено решение суда о признании его недееспособным, вправе как лицо, участвующее в деле (статьи 34 и 35 ГПК Российской Федерации), обжаловать данное решение в суд кассационной инстанции. Если, однако, суд первой инстанции – в противоречие с вытекающими из Конституции Российской Федерации

требованиями – не предпринял должных мер к выяснению реальной способности гражданина лично участвовать в судебном разбирательстве, посчитал возможным рассмотреть дело в его отсутствие и, полагаясь лишь на врачебное заключение, не известил гражданина о времени и месте проведения разбирательства, то в таком случае гражданин может узнать о решении суда о признании его недееспособным уже по истечении срока на кассационное обжалование, т. е. когда решение вступило в законную силу и исполняется, что влечет за собой в том числе назначение опекунов.

В результате гражданин, не принимавший по указанным причинам участие в судебном разбирательстве лично или через выбранных им самим представителей, не может воспользоваться и правом на кассационное обжалование решения суда: в силу взаимосвязанных положений части пятой статьи 37, части первой статьи 52, пункта 3 части первой статьи 135 и части первой статьи 284 ГПК Российской Федерации – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – он как лицо, признанное недееспособным, уже лишен права самостоятельно осуществлять процессуальные действия, в том числе обращаться в суд кассационной инстанции.

Аналогичным образом в правоприменительной практике истолковывается положение пункта 2 части первой статьи 3791 ГПК Российской Федерации, согласно которому надзорная жалоба, поданная лицом, не имеющим права на обращение в суд надзорной инстанции, возвращается судьей без рассмотрения по существу. Данное положение во взаимосвязи с частью пятой статьи 37, частью первой статьи 52, пунктом 3 части первой статьи 135 и частью первой статьи 284 ГПК Российской Федерации служит основанием для отказа гражданину, признанному недееспособным, в обжаловании соответствующего решения, вступившего в законную силу. Кроме того, гражданин, пропустивший срок на кассационное обжалование в силу того, что он не был уведомлен ни о рассмотрении судом заявления о признании его недееспособным, ни о его результатах, лишается возможности обжаловать решение суда о признании его недееспособным в порядке надзора также и потому, что в соответствии с частью второй статьи 376 ГПК Российской Федерации в редакции Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ судебные постановления могут быть обжалованы в суд надзорной инстанции при условии, что исчерпаны иные установленные данным Кодексом способы обжалования.

4.2. Таким образом, лица, признанные в их отсутствие (в отсутствие их представителей) недееспособными, не извещенные о времени и месте рассмотрения соответствующего заявления и пропустившие по этой причине срок на кассационное обжалование, вообще лишаются процессуальных возможностей обжаловать судебное решение и, следовательно, процессуальных гарантий для защиты от необоснованных ограничений конституционного права самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Между тем – с учетом последствий признания гражданина недееспособным, который в таком случае, по сути, лишается данного конституционного права, – ему должна быть гарантирована полная и эффективная судебная защита.

В связи с этим лицу, в отношении которого возбуждается указанная процедура и принимается судебное решение о признании недееспособным, должны быть обеспечены как квалифицированная юридическая помощь, оказываемая ему выбранными им самим представителями (статья 48, часть 1, Конституции Российской Федерации), так и вытекающая из статей 46, 56 (часть 3), 118, 125 и 126 Конституции Российской Федерации возможность обращения ко всем имеющимся внутригосударственным средствам правовой защиты от нарушения прав необоснованным признанием недееспособным, включая обжалование решения во всех предусмотренных законом инстанциях в системе судов общей юрисдикции, в том числе осуществляющих проверку судебных постановлений, вступивших в законную силу.

Такое право имеется у участвующих в деле лиц, подавших заявление о признании гражданина недееспособным, и – в силу конституционного принципа равенства всех перед зако-

ном и судом и общих конституционных гарантий права на судебную защиту – такое право имеется у гражданина, в отношении которого суд выносит решение о признании его недееспособным. Как лицу, участвующему в деле, это право должно быть обеспечено ему до исчерпания всех предусмотренных законом процедур обжалования судебных постановлений, в том числе в надзорном порядке, тем более в случаях, когда суд первой инстанции рассмотрел дело и признал гражданина недееспособным в отсутствие самого гражданина или его представителей. Невозможность же обжалования ошибочного судебного решения является нарушением права на судебную защиту, по существу противоречащим запрету на его ограничение (статья 56, часть 3, Конституции Российской Федерации).

5. В силу статей 22 и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации ограничение свободы допускается только по решению суда; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов; каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Приведенные конституционные положения в их взаимосвязи со статьями 5, 6 и 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод действуют в том числе и в качестве гарантии от необоснованного принудительного помещения гражданина в психиатрический стационар.

5.1. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая в постановлениях от 3 мая 1995 года № 4-П, от 13 июня 1996 года № 14-П и от 14 марта 2002 года № 6-П вопросы, связанные с конституционными гарантиями судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе при задержании, заключении под стражу и иных формах ограничения свободы личности, сформулировал следующие правовые позиции. Провозглашенное в статье 22 (часть 1) Конституции Российской Федерации право на свободу и личную неприкосновенность означает, что человек не может быть лишен свободы и заключен под стражу по произволу власти; любой опасности ограничения свободы и личной неприкосновенности, в том числе при наличии законных оснований, должно противостоять право на судебное обжалование.

Конституционное право на свободу и личную неприкосновенность включает, 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.

В ситуациях, связанных с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, особое значение приобретают гарантии судебной защиты, что признается и международно-правовыми актами, согласно которым каждому арестованному или задержанному по уголовному обвинению лицу должно быть обеспечено право на судебное разбирательство в течение разумного срока или право на освобождение (пункт 3 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 3 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод); таким образом, ограничение свободы и личной неприкосновенности в течение значительного времени вне судебного контроля не допускается.

5.2. Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусматривает для лиц, признанных в установленном порядке недееспособными, специальный порядок госпитализации в психиатрический стационар: такое лицо помещается в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его законного представителя (часть четвертая статьи 28), где подлежит обязательному освидетельствованию в течение 48 часов комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения, которая принимает решение об обоснованности госпитализации; в случаях, когда госпитализация признается необоснованной и госпитализированный не выражает желания остаться в психиатрическом стационаре, он подлежит немедленной выписке (часть первая статьи 31, часть первая статьи 32).

Недобровольная госпитализация в психиатрический стационар лица, страдающего психическим расстройством, в том числе лица, признанного в установленном порядке недееспособным, безусловно, является ограничением свободы, которое в силу приведенных конституционных и международно-правовых норм и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации допускается только по судебному решению.

Между тем часть четвертая статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» позволяет, как показывает правоприменительная практика, осуществлять принудительную госпитализацию в психиатрический стационар лиц, признанных недееспособными, без соответствующего судебного решения, принятого по результатам проверки обоснованности и необходимости такой госпитализации, – на основании одной лишь просьбы или согласия их законных представителей, что – в нарушение статей 19 (части 1 и 2), 22, 23 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – может привести к несоразмерному ограничению прав указанных лиц, в том числе на свободу и личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, а также права на судебную защиту.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положение части первой статьи 284 ГПК Российской Федерации, предусматривающее, что гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть вызван в судебное заседание, если это возможно по состоянию его здоровья, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 45 (часть 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3), 60 и 123 (часть 3), в той мере, в какой данное положение – по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, – позволяет суду принимать решение о признании гражданина недееспособным на основе одного лишь заключения судебно-психиатрической экспертизы, без предоставления гражданину, если его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни либо здоровья или для жизни либо здоровья окружающих, возможности изложить суду свою позицию лично либо через выбранных им самим представителей.

2. Признать взаимосвязанные положения части пятой статьи 37, части первой статьи 52, пункта 3 части первой статьи 135, части первой статьи 284 и пункта 2 части первой статьи 3791 ГПК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 45 (часть 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3), 60 и 123 (часть 3), в той мере, в какой эти положения – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования кассационного и надзорного производства, – не позволяют гражданину, признанному судом недееспособным, обжаловать решение суда в кассационном и надзорном порядке в случаях, когда суд первой инстанции не предоставил этому гражданину возможность изложить свою позицию лично либо через выбранных им представителей, при том что его присутствие в судебном заседании не было признано опасным для его жизни либо здоровья или для жизни либо здоровья окружающих.

3. Признать положение части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», согласно которому лицо, признанное в установленном законом порядке недееспособным, помещается в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его законного представителя, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 22 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данное положение предполагает помещение недееспособного лица в психиатрический стационар без судебного решения, принимаемого по результатам проверки обоснованности госпитализации в недобровольном порядке.

4. Дела граждан Гудковой Юлии Кимовны, Штукатурова Павла Владимировича и Яшиной Марии Афанасьевны подлежат пересмотру судами в обычном порядке с учетом настоящего Постановления.

5. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца третьего статьи 222 и части второй статьи 286 ГПК Российской Федерации.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный суд Российской Федерации

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева²⁸

1. Мною разделяются все содержащиеся в резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации выводы о нормах Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и о части 4 статьи 28 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-І «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Вместе с тем я считаю, что заявителем П.В. Штукатуровым был поставлен целый ряд проблем, требующих дополнительной аргументации в мотивировочной части Постановления. Поэтому считаю необходимым изложить в соответствии с частью второй статьи 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не совпадающее с общим мнением о конституционно-правовой аргументации итогового вывода о части 4 статьи 28 Закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», содержащегося в пункте 3 резолютивной части Постановления.

2. От гражданина П.В. Штукатурова в Конституционный Суд поступило две жалобы. Первая датируется 10 февраля 2007 года, вторая – 25 сентября 2007 года. Обе эти жалобы рассматривались в заседании Конституционного Суда Российской Федерации. При этом в первой жалобе, не ставя вопрос о необходимости изменения существующей системы правового регулирования дееспособности в Российской Федерации, поскольку он является прерогативой законодателя, заявитель тем не менее просил проверить конституционность существующих законоположений в сфере дееспособности в той мере, в какой эти положения затрагивают его конституционные права.

В частности, в первой жалобе заявителя утверждается, что основанием к рассмотрению жалобы является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации положения Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующие порядок признания гражданина недееспособным и установления над ним опеки (пункты 1 и 2 статьи 29, статья 32 ГК Российской Федерации).

Заявитель П.В. Штукатуров полагает, что существующее законодательное регулирование предусматривает только полное лишение гражданина дееспособности в случае наличия у него психического расстройства. Законом не предусмотрено ограничение в дееспособности граждан в связи с наличием психического расстройства. Такое ограничение возможно только в том случае, если лицо вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение (статья 30 ГК Российской Федерации).

Таким образом, при решении вопроса о дееспособности граждан, имеющих нарушения психического здоровья, закон не позволяет суду учитывать степень нарушения самостоятельной способности гражданина понимать значение своих действий и руководить ими в конкретных сферах и в зависимости от особенностей определенного психического расстройства.

Признание гражданина недееспособным имеет своим следствием ограничение лица во многих правах в смысле статьи 55 Конституции Российской Федерации, включая право на обращение в суд, право на участие в выборах (активное и пассивное избирательное право), право на заключение любых гражданско-правовых сделок, право на вступление в брак, право на отказ от медицинских вмешательств и госпитализации в психиатрический стационар. Таким образом, лишение дееспособности является, по сути, ограничением в правах, имеющим самые серьезные последствия для гражданина.

В связи с этим заявитель обращает внимание суда на то, что во многих странах не существует такого понятия, как «полная недееспособность», а в том случае, если такое понятие существует, законодательство предусматривает возможность ограниченной опеки, что соответствует стандартам Совета Европы, сформулированным в Рекомендации № R(99)4 Комитета Министров государствам-членам относительно принципов правовой защиты совершеннолетних недееспособных лиц.

Заявитель обращал внимание на то, в указанных Рекомендациях предлагается государствам-членам учитывать принципы гибкости правового регулирования и максимального сохранения дееспособности.

В силу принципа гибкости правового регулирования меры защиты или иные правовые меры, используемые для охраны личных или имущественных интересов недееспособных совершеннолетних лиц, должны быть достаточными по своему объему и гибкости для обеспечения надлежащего правового регулирования соответственно различным степеням недееспособности и различным ситуациям.

В силу принципа максимального сохранения дееспособности законодательные принципы регулирования должны признавать, насколько это возможно, существование различных степеней недееспособности, а также возможность изменения характера недееспособности с течением времени. Соответственно, меры защиты не должны быть автоматически связаны с полным лишением гражданской дееспособности. Тем не менее ограничение гражданской дееспособности должно быть возможным в тех случаях, когда это является необходимым для защиты заинтересованного лица.

Заявитель отмечал, что правовое регулирование дееспособности имеет своей целью защиту прав и законных интересов других лиц в смысле статьи 55 (части 3) Конституции Российской Федерации, однако накладываемые вследствие признания гражданина недееспособным ограничения в правах во всех перечисленных выше сферах, включая полное лишение ряда прав, не являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, так как не учитывают реальной степени ограничения лица самостоятельно распоряжаться своими правами и основываются на презумпции, в случае психического расстройства, либо полной способности понимать значение своих действий и принимать решения, либо полном отсутствии такой способности.

Во второй своей жалобе заявитель не упоминает напрямую статью 29 ГК Российской Федерации, однако просит проверить конституционность части 4 статьи 28 Закона «О психиатрической помощи и гарантии прав граждан при ее оказании», в силу которой предусматривается возможность помещения лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в психиатрический стационар. Неотъемлемой частью оспоренной нормы являются слова «признанного в установленном порядке недееспособным», означающие отсылку к статье 29 ГК Российской Федерации, определяющей основания и порядок признания гражданина недееспособным. С моей точки зрения, положение части 4 статьи 28 Закона о психиатрической помощи

находится в системной взаимосвязи с положениями статьи 29 ГК Российской Федерации и поэтому в мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации должна содержаться оценка конституционности статьи 29 ГК Российской Федерации. Именно эта статья Гражданского кодекса Российской Федерации, будучи материально-правовой нормой, предопределяет оспоренные заявителем процессуальные нормы. Она является, с моей точки зрения, дефектной, поскольку устанавливает дуальный выбор для суда – либо признать гражданина дееспособным, либо признать его полностью недееспособным, не допуская при этом возможности признать лицо ограничено дееспособным в зависимости от степени (глубины) психического расстройства личности, влекущей неспособность понимать значение своих действий или руководить ими.

3. Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации 1994 года, так же как и Гражданский кодекс РСФСР 1964 года, не предусматривает возможности частичного ограничения дееспособности психически больных, хотя такие предложения высказывались в литературе²⁹.

С.Н. Братусь обращал внимание на то, что в силу дефекта законодательного регулирования судам приходилось признавать недееспособными граждан, за которыми могла бы быть признана частичная дееспособность. Кроме того, указывал С.Н. Братусь, признание лица недееспособным касается не только гражданских прав, а отражается на всем правовом статусе гражданина, поскольку признанный недееспособным не пользуется избирательным правом, не вправе вступать в брак и т. д.³⁰

Для устранения дефекта в правовом регулировании признания гражданина недееспособным, положения статьи 29 ГК Российской Федерации должны быть подвергнуты конституционно-правовому истолкованию.

В соответствии со статьей 21 ГК Российской Федерации гражданская дееспособность – это способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Никто не может быть ограничен в дееспособности иначе, как в случаях и в порядке, установленных законом (часть 1 статьи 22 ГК Российской Федерации).

Поскольку по буквальному смыслу статей 21 и 29 ГК Российской Федерации, гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным, и в таком случае такое признание должно означать, с учетом конституционного принципа соразмерности (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), что происходит ограничение прежде всего гражданских прав. Конституция Российской Федерации предусматривает, что граждане, признанные судом недееспособными, не имеют только права избирать и быть избранными (статья 32, часть 3, Конституции Российской Федерации). Следовательно, Конституция не исключает возможности для лиц, признанных недееспособными, осуществлять иные избирательные права, в частности право на агитацию. Полагаю, что лицо, признанное недееспособным в осуществлении гражданских прав, не лишено права обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции Российской Федерации). Таким образом, положение статьи 29 ГК Российской Федерации не должно пониматься таким образом, что признание недееспособным в сфере гражданского оборота означает ограничение прав во всех остальных сферах жизни. В частности, признание недееспособным не должно приводить к поражению в процессуальных правах.

Разрешая в пункте 1.2 мотивировочной части Постановления вопрос о допустимости принятия жалоб Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова, М.А. Яшиной, Конституционный Суд Российской Федерации, по существу, дал конституционно-правовое истолкование материально-правового института признания гражданина недееспособным, поскольку суд признал,

что гражданин, в отношении которого было вынесено решение о признании его недееспособным, вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение своих конституционных прав законоположениями, на основании которых судом общей юрисдикции было вынесено решение о признании его недееспособным.

4. Помимо выявления конституционно-правового смысла статьи 29 ГК Российской Федерации считаю необходимым в мотивировочной части Постановления обратить внимание законодателя на необходимость совершенствования положений статьи 29 ГК Российской Федерации, направленных на учет степени (глубины) утраты лицом способности понимать значение своих действий. Законодатель должен предусмотреть возможность частичного ограничения дееспособности психически больных. Об этом говорится и в Рекомендациях Комитета Министров Совета Европы R (99) 4 «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых», на которые ссылается Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 2.1 мотивировочной части Постановления. Суть рекомендации состоит в том, чтобы в целях гибкости правового регулирования меры защиты недееспособных взрослых должны основываться на учете различных степеней недееспособности. Законодатель должен исходить из принципа максимального сохранения дееспособности. Это значит, что законодательное регулирование должно признавать, что могут существовать различные степени недееспособности и что дееспособность может быть различной в разные периоды времени.

**Дело о проверке конституционности положения,
содержащегося в абзацах четвертом и пятом
пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской
Федерации, в связи с жалобой общества с
ограниченной ответственностью «Варм»**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

3 февраля 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде является жалоба общества с ограниченной ответственностью «ВАРМ» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзацев 4 и 5 пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации.

По мнению заявителя, указанные нормы необоснованно предоставляют налоговым органам право проводить повторную выездную налоговую проверку при наличии вступившего в законную силу судебного акта, в отношении результатов первоначальной выездной налоговой проверки. При этом ключевым тезисом в позиции заявителя является утверждение о том, что повторная выездная налоговая проверка фактически является попыткой пересмотра результатов оценки судом итогов первоначальной выездной налоговой проверки.

Из такой позиции следует, что повторная налоговая проверка неизбежно должна иметь те же результаты, что и предыдущая налоговая проверка, и им вышестоящий налоговый орган придает оценку, отличную от той, которая выражена в сохраняющих свою силу решениях арбитражных судов. С этим нельзя согласиться, поскольку повторная выездная налоговая проверка может выявить совершенно иные обстоятельства, которые не были предметом исследования арбитражных судов. Вместе с тем анализ оспариваемых законоположений свидетельствует о наличии некоторых вопросов их применения.

Поскольку проведение выездных налоговых проверок в определенной мере ограничивает права налогоплательщиков, законодательство о налогах и сборах устанавливает особые требования к проведению повторных проверок.

В связи с этим необходимо обратить внимание на то, что Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено лишь два основания для проведения повторной выездной налоговой проверки: необходимость проверки вышестоящим налоговым органом деятельности налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку или необходимость проверки уточненной налоговой декларации, поданной налогоплательщиком с целью перерасчета налогового обязательства в меньшую сторону.

В случае подачи уточненной налоговой декларации речь идет об инициативе самого налогоплательщика и предметом проверки является именно заявленные им изменения в данные, которые ранее уже были проверены в ходе первоначальной налоговой проверки.

Таким образом, в этой части повторная выездная налоговая проверка является обоснованной, так как, несмотря на то, что ее предметом является правильность исчисления и уплаты налогов, дублирование предмета контрольных действий отсутствует.

При этом во втором случае (который и описывает заявитель в своей жалобе) речь идет не о проверке правильности исчисления и уплаты налогов, а о проверке правомерности действий налогового органа, проводившего первоначальную налоговую проверку.

Целью такой проверки является обеспечение соблюдения законности при проведении мероприятий налогового контроля. Возможность проверки вышестоящим налоговым органом

действий должностных лиц, проводивших первоначальную выездную налоговую проверку, служит не только обеспечительным механизмом исполнения закрепленной в Конституции обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы, но в конечном итоге позволяет защищать как интересы государства, так и интересы налогоплательщиков.

Налоговая проверка, проводимая вышестоящим налоговым органом, призвана не подменить собой проверку, проведенную нижестоящим налоговым органом, а обеспечить контроль за этим налоговым органом, что является основной целью повторной налоговой проверки. То есть повторная налоговая проверка направлена на выявление недостатков первоначально проведенной налоговой проверки, а не на налоговый учет налогоплательщика как таковой.

Целью проверки вышестоящего налогового органа является установление ошибок, допущенных при проведении первоначальной налоговой проверки налоговой инспекции, относящихся, в частности к объему проверки, достоверности установления фактических обстоятельств, правильности юридической квалификации действий налогоплательщика при исчислении и уплате налогов и сборов в бюджеты и т. п.

Следовательно, целевое предназначение повторных выездных налоговых проверок отличное от камеральных и выездных налоговых проверок обуславливает их различную правовую природу. Положение об освобождении налогоплательщика от ответственности в случае выявления факта налогового правонарушения при повторной проверке еще раз подтверждает различную направленность названных налоговых проверок.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, непосредственно не предусматривает обеспечительный механизм ее исполнения; федеральный законодатель обладает собственной дискрецией в регулировании форм налогового контроля и порядка его осуществления, поскольку при этом гарантируется исполнение обязанностей налогоплательщиков и не создаются условия для нарушения их конституционных прав (Постановление Конституционного Суда от 16.07.2004 г. № 14-П). Из данного решения Конституционного Суда Российской Федерации следует, что вопросы законодательного регулирования налогового контроля (налоговых проверок как его формы) приобретают конституционное значение, если названное регулирование не обеспечивает надлежащие условия соблюдения конституционных прав и свобод налогоплательщиков.

С вступлением с 1 января 2007 года в силу Федерального закона от 27 июля 2006 года № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» порядок проведения налоговых проверок претерпел значительные изменения, в том числе процедура проведения повторных выездных налоговых проверок получила более жесткую регламентацию.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005 года была поставлена задача: «Фискальные органы ни в коем случае не должны проходить мимо нарушения законов. Вместе с тем должны быть найдены такие формы погашения налоговой задолженности прошлых лет, которые обеспечивали бы интересы государства, но не разрушали бы экономику и не загоняли бизнес в тупик. Налоговые органы не вправе «терроризировать» бизнес, многократно возвращаясь к одним и тем же проблемам. Они должны работать ритмично, своевременно реагировать на допущенные нарушения, при этом главное внимание уделяя проверкам текущего периода». Для ее выполнения и был разработан правительственный законопроект, который после широкого обсуждения превратился в Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ, призванный повысить эффективность налогового контроля, обеспечить необходимый баланс интересов налогоплательщиков и государства.

Так, действующими правилами проведения выездных налоговых проверок предусмотрено общее ограничение числа выездных проверок: налоговые органы не вправе проводить две и более выездные налоговые проверки по одним и тем же налогам за один и тот же период,

а общее число выездных налоговых проверок в течение календарного года должно быть не больше двух, за исключением случаев принятия решения руководителем федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, о необходимости проведения выездной налоговой проверки налогоплательщика сверх указанного ограничения (пункт 5 статьи 89 НК РФ). Однако при назначении повторной выездной налоговой проверки все эти ограничения не действуют (пункт 10 статьи 89 НК РФ).

Повторной выездной налоговой проверкой налогоплательщика признается выездная налоговая проверка, проводимая независимо от времени проведения предыдущей проверки по тем же налогам и за тот же период. С 1 января 2007 года повторной выездной налоговой проверкой может быть охвачен только трехлетний срок, предшествовавший году вынесения решения о назначении повторной проверки.

По смыслу статьи 89 Налогового кодекса одним из оснований для проведения повторной выездной налоговой проверки является решение вышестоящего налогового органа о проведении контрольных мероприятий в отношении нижестоящей инспекции, но не самого налогоплательщика. Из этого следует, что вероятность проведения повторной выездной налоговой проверки практически не зависит от характеристик деятельности самого налогоплательщика.

Налоговый закон не устанавливает конкретных причин и особого порядка для проведения вышестоящим налоговым органом повторной выездной проверки. В настоящее время ни пункт 10 статьи 89 ни иные положения Налогового кодекса не детализируют основания и условия проведения повторных выездных налоговых проверок.

Практика арбитражных судов показывает, что в решении налоговых органов о проведении повторной выездной налоговой проверки должны быть указаны мотивы ее проведения. Данные выводы подтверждаются решениями арбитражных судов, в частности Постановлениями ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 июля 2005 г. по делу № А33-5709/05-Ф02-3470/05-С1, ФАС Северо-Кавказского округа от 23 августа 2005 г. по делу № Ф08-3831/2005-1526А. Например, по одному из налоговых споров суд отметил, что нормы НК РФ не содержат перечня обстоятельств, служащих основанием для проведения проверок, назначаемых вышестоящим налоговым органом (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 12 октября 2005 г. по делу № Ф08-4727/2005-1858А).

Если мотивированное обоснование (указание цели, причины, мотивов) проведения выездной налоговой проверки в порядке контроля за деятельностью нижестоящего налогового органа отсутствует, данная проверка признается повторной и, соответственно, незаконной (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18 января 2006 г. по делу № Ф04-8886/2005(17756-А46-25)). Правда, по мнению судей, достаточной мотивацией проверки является указание на необходимость проведения контрольных мероприятий (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 2 марта 2005 г. по делу № Ф08-566/2005-221А; от 23.08.2005 № Ф08-3831/2005-1526А).

Отсутствие в постановлении о назначении повторной ВНП ссылок на иные обстоятельства, помимо того, что проверка проводится в порядке контроля за деятельностью нижестоящего налогового органа, не свидетельствует о незаконности проведения самой проверки, а также о нарушении прав и законных интересов налогоплательщика (Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 17.02.2006 № КА-А40/500-06-П).

2.2. Налоговым законодательством предусмотрено активное участие проверяемого лица в рассмотрении материалов налоговой проверки, предоставление ему возможности обжаловать принимаемые налоговыми органами решения, в судебном и административном порядке. Вне-судебный порядок обжалования, на котором делает акцент Налоговый кодекс, предполагает, что такие решения могут быть обжалованы в апелляционном порядке. Апелляционная жалоба подается в вышестоящий налоговый орган, который либо утверждает решение, либо вносит в него изменения. В соответствии со статьей 101.2 Налогового кодекса апелляционная жалоба

может быть подана на решения налоговых органов как не вступившие в законную силу, так и на вступившие в законную силу решения, которые не были обжалованы в апелляционном порядке. С 1 января 2007 г. обжалуемое в административном порядке решение может быть приостановлено и по решению вышестоящего налогового органа по ходатайству лица, обжалующего такое решение.

И еще один немаловажный момент: с 1 января 2009 г. вводится обязательный досудебный порядок обжалования решений налогового органа в вышестоящий налоговый орган. Налогоплательщик сможет обратиться в суд с жалобой на решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения только после обжалования такого решения в вышестоящем налоговом органе. Такое нововведение направлено на улучшение положения налогоплательщика, позволяющее уделить время на определение с позицией, подготовкой документов по всем эпизодам решений, позволит более качественно подготовить возражения по акту проверки, что будет благоприятствовать созданию основ нормализации взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков.

3. Полагаем, что положения пункта 10 статьи 89 Кодекса должны рассматриваться с учетом их взаимосвязи с другими положениями Кодекса, прежде всего с содержащимися в нем общими условиями привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Так, при привлечении лица, в том числе, в отношении которого проводилась повторная налоговая проверка, к налоговой ответственности, необходимо учитывать требования пункта 2 статьи 108 Кодекса, согласно которому никто не может быть привлечен повторно к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения.

То есть, исключается двойное рассмотрение одних и тех же обстоятельств нарушения законодательства о налогах и сборах.

Факт более раннего привлечения налогоплательщика к ответственности в установленном Кодексом порядке, сам по себе является основанием для отказа в привлечении к ответственности за одно и то же налоговое правонарушение.

Таким образом, законодателем установлены гарантии прав налогоплательщиков, в том числе тех, в отношении которых проводились повторные выездные налоговые проверки.

Указанная гарантия сохраняет свою силу также в том случае, если первоначальное решение о привлечении к налоговой ответственности было признано судом недействительным, отменено вышестоящим налоговым органом или судом.

4. Разделение компетенции законодательной, исполнительной и судебной властей, их самостоятельность, как это гарантируется в статье 10 Конституции Российской Федерации, реализуется законодателем в федеральных конституционных законах и федеральных законах (кодексах). При этом исключается возможность дублирования контрольных и надзорных функций и полномочий, связанных с проведением государственной политики и осуществлением государственного регулирования в установленной сфере общественных отношений.

Контрольная функция, присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, федеральными законами, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П).

Право осуществления контроля подчиненных органов является одним из необходимых полномочий, позволяющих организовать эффективную деятельность государственных органов и гарантировать соблюдение прав и законных интересов граждан и иных лиц.

Судебная власть призвана осуществлять правосудие в соответствии с условиями и процедурами, установленными в законодательных актах, не вмешиваясь при этом в организаци-

онно-распорядительную деятельность федеральных органов исполнительной власти в связи с осуществлением ими государственного управления и контроля. Поэтому учитывая различную правовую природу выездной и повторной проверок, судебное решение, вынесенное в результате обжалования решения по выездной налоговой проверке, не может служить основанием непроведения повторной выездной налоговой проверки, так как решение, вынесенное судебными органами, не может подменять процедур, установленных законодателем для осуществления контроля органом исполнительной власти за своими нижестоящими органами.

В свою очередь функция государственного контроля, порядок и условия ее осуществления определены законодателем для каждого отдельно взятого органа (ведомства).

По смыслу статей 10 и 114 Конституции Российской Федерации, полномочия по осуществлению налогового контроля, как разновидности государственного контроля, относятся к полномочиям исполнительной власти.

Право вышестоящего налогового органа на проведение выездной налоговой проверки с целью контроля за деятельностью подведомственного налогового органа законодательно не обусловлено наличием или отсутствием судебного акта, принятого по результатам судебного разбирательства относительно материалов первоначальной выездной налоговой проверки.

Конституционный Суд Российской Федерации в указанном выше постановлении установил пределы компетенции судов при осуществлении судебного контроля, указав, что «несмотря на то, что суды не уполномочены проверять целесообразность решений налоговых органов (их должностных лиц), которые действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий, необходимость обеспечения баланса частных и публичных интересов в налоговой сфере как сфере властной деятельности государства предполагает возможность проверки законности соответствующих решений, принимаемых в ходе налогового контроля».

Обжалование решения налогового органа по иску налогоплательщика означает реализацию конституционного принципа осуществления государственной власти на основе разделения различных ветвей власти и их самостоятельности. Соблюдение таких принципов налоговой ответственности как справедливость, соразмерность, пропорциональность и неотвратимость обеспечивают налоговый орган при осуществлении налоговой проверки и суд в ходе осуществления судебного контроля за законностью действий и решений налоговых органов в соответствии с процедурами, установленными федеральными законами.

При этом решение вышестоящего налогового органа об осуществлении повторной выездной налоговой проверки налогоплательщика в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку, по нашему мнению, не может являться предметом судебного контроля, так как, по существу, суд будет вынужден проверять целесообразность решения самостоятельной ветви государственной власти, что противоречит принципу разделения властей.

Вместе с тем, согласно взаимосвязанным положениям Налогового кодекса (статьи 1, 5, 22, 45–48, 79, 91, 101, 101.4 части первой) судебному контролю подлежит процедура такой проверки и ее результат, оформленный в соответствии с законом. Действующее законодательство не только закрепляет права налогоплательщика при повторной проверке, но и устанавливает способ защиты законных прав и интересов налогоплательщика, который в полной мере гарантирует возможность восстановления его прав, а также возмещение причиненного налоговой службой вреда.

5. Законодательное регулирование налогового контроля и деятельность уполномоченных органов по налоговому контролю осуществляются в соответствии с конституционными принципами организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе связанности государственных органов законом и недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого. Кроме того,

наделяя налоговые органы полномочием действовать властно-обязывающим образом в пределах своей компетенции, федеральный законодатель должен соблюдать вытекающие из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35 требования, в силу которых ограничение федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности возможно, только если оно отвечает требованиям справедливости, адекватно, пропорционально, соразмерно и необходимо для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, и не затрагивает само существо конституционных прав, т. е. не ограничивает пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 г. № 14-П).

Основываясь на этих положениях, Налоговый кодекс Российской Федерации исходит из недопустимости причинения неправомерного вреда при проведении налогового контроля (статьи 35 и 103). Если, осуществляя его, налоговые органы руководствуются целями и мотивами, противоречащими действующему правопорядку, налоговый контроль в таких случаях может превратиться из необходимого инструмента налоговой политики в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что в силу статей 34 (часть 1), 35 (части 1–3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации недопустимо. Поэтому 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 (статья 1, часть 1; статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации) (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 г. № 14-П).

В пункте 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации особо предусмотрено, если при проведении повторной выездной налоговой проверки выявлен факт совершения налогоплательщиком налогового правонарушения, которое не было выявлено при проведении первоначальной выездной налоговой проверки, к налогоплательщику не применяются налоговые санкции, за исключением случаев, когда невыявление факта налогового правонарушения при проведении первоначальной налоговой проверки явилось результатом сговора между налогоплательщиком и должностным лицом налогового органа. Применение налоговых санкций в ходе повторных проверок фактически исключено, так как налоговый орган должен предварительно доказать сговор налогоплательщика и должностных лиц налогового органа, который стал причиной невыявления правонарушения. Представляется, что налоговая санкция при повторных проверках может быть взыскана в судебном порядке (хотя прямых указаний на судебный порядок взыскания налоговых санкций в НК РФ не содержится). Надо заметить, что данная законодательная оговорка не распространяется на заявителя, поскольку применяется к правоотношениям, возникающим в связи с проведением повторной выездной налоговой проверки, в случае, если решение о проведении предыдущей выездной налоговой проверки было принято после 1 января 2007 года (пункт 12 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 137-ФЗ).

В связи с тем, что достоверное выявление факта сговора между налогоплательщиком и должностным лицом налогового органа без полного и всестороннего исследования предмета проведенной ранее проверки представляется маловероятным, установленная пунктом 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации процедура повторной выездной налоговой проверки в порядке контроля за деятельностью налоговых органов является необходимым инструментом обеспечения правопорядка в налоговых правоотношениях и не нарушает законных прав и интересов налогоплательщиков.

Исходя из взаимосвязанного толкования перечисленных выше положений Конституции Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации следует, что вышестоящий налоговый орган имеет право проводить повторную налоговую проверку налогоплательщика по такому основанию, как «необходимость контроля за деятельностью нижестоящего налогового органа» после того, как компетентный суд дал оценку результатам первоначальной налоговой проверки. Таким образом в данных обстоятельствах пересмотр результатов судебной оценки правильности исчисления и уплаты налогов соответствующим налогоплательщиком по итогам повторной выездной налоговой проверки возможен исключительно в случае, когда будет доказано, что такое судебное решение принималось в условиях неполного выяснения обстоятельств, имеющих значение для дела.

При проведении повторной проверки вышестоящий налоговый орган должен учитывать факт вступления в силу названного судебного акта и не может устанавливать факты, уже ранее установленные судом, а также давать им новую налоговую квалификацию, поскольку они уже были предметом рассмотрения судом и им была дана надлежащая правовая оценка.

Полагаю, что вопрос о конституционности оспариваемой нормы ставится в связи с тем, что данная норма не затрагивает вопрос о соотношении судебного решения, вынесенного по делу, по жалобе налогоплательщика, и повторной налоговой проверки. Закон не решает вопрос соотношения этих актов.

В законе говорится о том, что может быть проведена повторная налоговая проверка с целью контроля деятельности нижестоящей налоговой инспекции. И я полагаю, что для разрешения данного вопроса нет необходимости прибегать к более серьезным процедурам, в том числе и конституционным, постольку поскольку вопрос о преюдициальности судебного решения является общепризнанным, и данном случае проблема, на мой взгляд, не возникает. В том случае, если есть факты, установленные судебным решением при оценке деятельности нижестоящей налоговой инспекции, значит, при проведении повторного контроля эти факты должны быть приняты во внимание без всяких оспариваний.

Полагаю, что в данном случае вопрос о допустимости или недопустимости повторного налогового контроля, который осуществляется с целью проверки деятельности нижестоящей налоговой инспекции, не должен затрагивать интересы налогоплательщика, тем более в той редакции, которая действует в данный момент, когда никаких санкций в отношении налогоплательщика применяться не должно.

Вполне допускаю ситуацию, когда в результате судебного решения был установлен только факт нарушения процедуры проведения проверки. Означает ли это, что тем самым неправильные действия нижестоящей налоговой инспекции освобождают налогоплательщика от обязанности платить законно установленные налоги? Полагаю, что нет.

И в этом случае санкции к нему, наверное, нельзя применить, но обязанность уплатить налоги-то, наверное, останется. Иначе недобросовестные действия нижестоящей налоговой инспекции могут привести к тому, что налогоплательщик будет освобожден от уплаты налогов. Я полагаю, такую конституционную обязанность с него никто не вправе снять.

Кроме того, полагаю необходимым заявить ходатайство о прекращении производства по данному делу, постольку поскольку, как мы слышали, нарушение прав отсутствует. Решениями арбитражных судов акты повторной налоговой проверки были признаны недействительными.

Таким образом, в настоящем деле нет нарушенного права, которое подлежит защите в конституционном порядке, и нет оснований для рассмотрения вопроса о конституционности оспариваемой нормы, поскольку по жалобе гражданина рассматривается дело только в том случае, когда есть нарушенное право. Право восстановлено в соответствии с тем порядком рассмотрения вопросов, который установлен законом.

С учетом изложенного основания для признания положений абзацев 4 и 5 пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации отсутствуют.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 17 марта 2009 года № 5-П

по делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм»³¹

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи Л.М. Жарковой, судей Ю.М. Данилова, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Н.В. Мельникова, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова,

с участием директора ООО «Варм» А.А. Мотоса, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитоновой, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба ООО «Варм». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.И. Клеандрова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации – судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.А. Наумова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – Д.В. Костенникова, от Федеральной налоговой службы – Н.В. Елиной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Статья 89 «Выездная налоговая проверка» Налогового кодекса Российской Федерации, регулируя в пункте 10 осуществление повторной выездной налоговой проверки налогоплательщика, предусматривает возможность ее проведения вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку (абзацы четвертый и пятый).

На основании названного законоположения Управление Федеральной налоговой службы по Омской области 25 июня 2007 года назначило повторную выездную налоговую проверку в порядке контроля за деятельностью межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 2 по Омской области, проводившей первоначальную выездную налоговую проверку ООО «Варм» за период с 1 января 2004 года по 31 декабря 2005 года, по результатам которой налогоплательщик был привлечен к налоговой ответственности за неполную уплату ряда налогов.

Поскольку решением Арбитражного суда Омской области от 23 ноября 2006 года, оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, решение налогового органа о привлечении ООО «Варм» к налоговой ответственности было признано частично недействительным, заявитель, полагая, что повторная выездная налоговая проверка фактически будет означать пересмотр судебного акта, в котором дана оценка результатов предыдущей налоговой проверки, вновь обратился в Арбитражный суд Омской области с требованием признать решение о проведении повторной выездной налоговой проверки незаконным.

Арбитражный суд Омской области решением от 26 сентября 2007 года, оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, отказал ООО «Варм» в удовлетворении этого требования, посчитав, что наличие вступившего в законную силу судебного акта, принятого в отношении результатов первоначальной выездной налоговой проверки, не может служить препятствием для назначения повторной налоговой проверки. Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 июня 2008 года ООО «Варм» отказано в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра судебных актов в порядке надзора.

Управление Федеральной налоговой службы по Омской области, проведя повторную выездную налоговую проверку, приняло по ее результатам решение о привлечении ООО «Варм» к ответственности за неполную уплату налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость и о начислении штрафов и пеней. Заявление ООО «Варм» о признании данного решения недействительным Арбитражный суд Омской области решением от 25 марта 2008 года, оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворил в полном объеме, не затрагивая, однако, вопрос о правомерности проведения в отношении заявителя повторной выездной налоговой проверки.

По мнению ООО «Варм», примененным в его деле положением пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации – в той мере, в какой оно понимается в правоприменительной практике как предоставляющее налоговым органам право проводить повторную выездную налоговую проверку при наличии судебного акта, содержащего оценку результатов предыдущей налоговой проверки, – нарушается право собственности, гарантированное Конституцией Российской Федерации, ее статьями 8 и 35.

Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является положение, содержащееся в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, которым регулируется правомочие вышестоящего налогового органа по осуществлению повторной выездной налоговой проверки в порядке контроля за деятельностью нижестоящего налогового органа, проводившего первоначальную проверку налогоплательщика, – применительно к случаям, когда в отношении решения, вынесенного по результатам первоначальной выездной налоговой проверки, имеется не отмененный в установленном процессуальным законом порядке судебный акт.

2. Согласно статье 57 Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. В силу данного конституционного предписания вводимый законодателем механизм регулирования налогообложения должен обеспечивать полноту и своевременность уплаты налогов и сборов и одновременно – правомерный характер связанной с их взиманием деятельности уполномоченных органов и должностных лиц.

В качестве элемента правового механизма, гарантирующего исполнение конституционной обязанности по уплате налогов, выступает система мер налогового контроля, каковым в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами

и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном данным Кодексом (пункт 1 статьи 82). Налоговые органы, в свою очередь, составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов (пункт 1 статьи 30 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 1 и 2 Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 года № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»).

Централизованным характером системы налоговых органов предопределяется контроль вышестоящего налогового органа за деятельностью нижестоящих налоговых органов, направленный на обеспечение соблюдения ими законодательства о налогах и сборах в соответствии с принципом конституционной законности (статья 15 Конституции Российской Федерации). Одной из форм такого контроля является повторная выездная налоговая проверка, предусмотренная положением, содержащимся в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем – исходя из природы деятельности налоговых органов, как непосредственно связанной с налоговым контролем в отношении налогоплательщиков, – проверка нижестоящего налогового органа, которая позволяет определить, насколько эффективны, законны и обоснованны принимаемые им решения, устранить недостатки в его работе и улучшить механизм взимания налогов для наиболее полной реализации публичной функции налога, по сути, невозможна без обращения к ранее проведенным мероприятиям налогового контроля в отношении конкретного налогоплательщика, в том числе без анализа его налоговой и бухгалтерской отчетности и фактических обстоятельств осуществляемой им предпринимательской или иной экономической деятельности. Соответственно, как сам процесс контроля за деятельностью налогового органа в рамках повторной выездной налоговой проверки (в силу того, что перечень возможных мероприятий, а также способ, методы и порядок их проведения аналогичны элементам выездной налоговой проверки, проводимой в общем порядке), так и результаты и последствия этого контроля неизбежно отражаются на налогоплательщике, затрагивая его права и законные интересы.

Следовательно, повторная выездная налоговая проверка, проводимая вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, осуществившего первоначальную выездную налоговую проверку, должна отвечать критериям необходимости, обоснованности и законности, с тем чтобы не превращаться в неправомерное обременение для налогоплательщика: как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2004 года № 14-П, Налоговый кодекс Российской Федерации исходит из недопустимости причинения неправомерного вреда при проведении налогового контроля (статьи 35 и 103); если же, осуществляя его, налоговые органы руководствуются целями и мотивами, противоречащими действующему правопорядку, налоговый контроль – в нарушение статей 34 (часть 1), 35 (части 1–3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – может превратиться 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 (статьи 1 (часть 1) и 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации).

3. По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации, закрепленной в ней обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы корреспондирует право каждого не быть принужденным к уплате налогов и сборов, не отвечающих указанному критерию. Это

право, как следует из данной статьи во взаимосвязи со статьей 18 Конституции Российской Федерации, определяет смысл, содержание и применение налогового законодательства, соответствующую деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статья 46, часть 1). Право на судебную защиту относится к основным правам и свободам человека, оно признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и не подлежит ограничению (статьи 17 (части 1 и 2) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации). Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, данное право предполагает наличие таких конкретных правовых гарантий, которые позволяют реализовать его в полном объеме и обеспечивать эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям справедливости и равенства (постановления от 14 июля 2005 года № 9-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П и от 25 марта 2008 года № 6-П).

Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод предопределена особой ролью судебной власти и ее прерогативами по осуществлению правосудия, в том числе путем контроля за обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (статьи 18, 118 (часть 2), 120 (часть 1), 125, 126, 127 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации); эти прерогативы, закрепленные Конституцией Российской Федерации исходя из принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статьи 10 и 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации), согласуются с сущностью судебной власти, независимой и беспристрастной по своей природе, и предопределяют значение судебных решений, которые выносятся именем Российской Федерации и имеют обязательный характер, в том числе для установления законности актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П).

4. Согласно статье 118 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. По смыслу данной статьи во взаимосвязи со статьей 10 Конституции Российской Федерации, именно суду принадлежит исключительное полномочие принимать окончательные решения в споре о праве, в том числе по делам, возникающим из налоговых правоотношений, что, в свою очередь, означает недопустимость преодоления вынесенного судом решения посредством юрисдикционного акта административного органа.

Преодоление судебного решения путем принятия административным органом юрисдикционного акта, влекущего для участников спора, по которому было принято судебное решение, иные последствия, нежели определенные этим судебным решением, означает нарушение установленных Конституцией Российской Федерации судебных гарантий прав и свобод, не соответствует самой природе правосудия, которое осуществляется только судом, и несовместимо с конституционными принципами самостоятельности судебной власти, независимости суда и его подчинения только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 11 мая 2005 года № 5-П и от 5 февраля 2007 года № 2-П, исключительная по своему существу возможность преодоления вступивших в законную силу окончательных судебных актов предполагает установление таких особых процедурных условий их пересмотра, которые отвечали бы прежде всего требованиям правовой определенности, обеспечиваемой признанием законной силы судебных решений, их неопровержимости,

что, как правило, даже в судебных процедурах может быть поколеблено, только лишь если какое-либо новое или вновь открывшееся обстоятельство или обнаруженные фундаментальные нарушения неоспоримо свидетельствуют о судебной ошибке, без устранения которой компетентным судом невозможно возмещение причиненного ею ущерба. Тем более недопустимо дезавуирование судебного решения во внесудебной процедуре.

Конкретизируя вытекающее из статей 10 и 118 Конституции Российской Федерации положение о юридической силе актов судебной власти применительно к делам, разрешаемым арбитражными судами, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает, что вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 16). Это означает, что 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.

Проверка законности и обоснованности судебных актов осуществляется лишь в специальных, установленных процессуальным законом процедурах – посредством рассмотрения дела судами апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. 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.

Изложенная правовая позиция, вытекающая из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2001 года № 1-П, согласуется с международными стандартами в сфере правосудия, не допускающими возможность пересмотра судебных актов во внесудебном порядке (статья 4 Основных принципов независимости судебных органов, принятых седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и одобренных резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 года), а также с позицией Европейского Суда по правам человека, в силу которой право на справедливое судебное разбирательство дела (статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) предполагает, что полномочие вынести обязывающее решение, которое не может быть изменено несудебной властью в ущерб стороне по делу, присуще самому понятию «суд» (постановление от 19 апреля 1994 года по делу «Ван де Хурк (Van de Hurk) против Нидерландов»).

5. Как следует из положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, повторная выездная налоговая проверка осуществляется вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку, и, соответственно, имеет целью обеспечение законности и обоснованности принимаемых им решений. Вместе с тем – как по буквальному смыслу данного положения, так и исходя из его взаимосвязи с другими положениями той же статьи и пункта 2 статьи 87 Налогового кодекса Российской Федерации – такая проверка является повторной выездной налоговой проверкой по отношению к деятельности самого налогоплательщика и соблюдению именно им законодательства о налогах и сборах:

по общему правилу, выездная налоговая проверка проводится на территории (в помещении) налогоплательщика; ее предметом является правильность исчисления и своевремен-

ность уплаты налогов; при этом у налогоплательщика могут быть истребованы необходимые для проверки документы и проведены экспертизы (пункты 1, 4, 9 и 12 статьи 89);

если при проведении повторной выездной налоговой проверки выявляется факт совершения налогоплательщиком налогового правонарушения, которое не было выявлено при проведении первоначальной выездной налоговой проверки, к налогоплательщику не применяются налоговые санкции, за исключением случаев, когда невыявление факта налогового правонарушения при проведении первоначальной налоговой проверки явилось результатом сговора между налогоплательщиком и должностным лицом налогового органа (данное положение, содержащееся в абзаце седьмом пункта 10 статьи 89, в силу статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 137-ФЗ применяется к правоотношениям, возникающим в связи с проведением повторной выездной налоговой проверки, в случае, если решение о проведении первоначальной выездной налоговой проверки было принято после 1 января 2007 года);

при необходимости уполномоченные должностные лица налоговых органов, осуществляющие выездную налоговую проверку, могут проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, а также производить осмотр производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, в порядке, установленном статьей 92 данного Кодекса (пункт 13 статьи 89);

при наличии у осуществляющих выездную налоговую проверку должностных лиц достаточных оснований полагать, что документы, свидетельствующие о совершении правонарушений, могут быть уничтожены, сокрыты, изменены или заменены, производится выемка этих документов в порядке, предусмотренном статьей 94 данного Кодекса (пункт 14 статьи 89).

Таким образом, осуществляя повторную выездную налоговую проверку с целью контроля деятельности нижестоящего налогового органа, вышестоящий налоговый орган фактически заново и в полном объеме проверяет деятельность налогоплательщика за тот налоговый период, который уже был предметом выездной налоговой проверки. В результате не исключается – на основе повторного изучения тех же документов, исследования тех же фактических обстоятельств – переоценка выводов, сделанных в ходе первоначальной выездной налоговой проверки, и, соответственно, принятие юрисдикционного акта, которым по-новому определяются конкретные права и обязанности налогоплательщика применительно к тому же налоговому периоду, в том числе могут быть выявлены недоимки по налогам и начислены соответствующие пени.

При этом положение, содержащееся в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, исходя из его места в системе норм налогового законодательства, позволяет вышестоящему налоговому органу проводить повторную выездную налоговую проверку в порядке контроля за деятельностью налогового органа, осуществившего первоначальную налоговую проверку, и в тех случаях, когда спор между налогоплательщиком и налоговым органом был разрешен судом. Данное законоположение, как показывает практика его реализации (в том числе в конкретном деле заявителя) во взаимосвязи с другими положениями той же статьи, по существу, допускает принятие вышестоящим налоговым органом решения, влекущего 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 нижестоящего налогового органа, в противоречие с ранее установленными судом фактическими обстоятельствами и имеющимися в деле доказательствами, подтвержденными этим судебным актом.

Такое регулирование нарушает право на судебную защиту, гарантированное статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и не согласуется с предписаниями ее статей 10, 118 (части 1 и 2) и 120, определяющими самостоятельность и независимость судебной

власти, ее исключительную функцию по осуществлению правосудия, которое по своей природе и предназначению должно обеспечивать эффективную реализацию данного права.

По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с указанными конституционными предписаниями, при рассмотрении спора между налогоплательщиком и налоговым органом, в том числе относительно сумм налоговых платежей, 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, закрепленным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ограничение указанных прав.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положение, содержащееся в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому повторная выездная налоговая проверка налогоплательщика может проводиться вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 1), 57 и 118 (части 1 и 2), в той мере, в какой данное положение по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, не исключает 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.

2. Правоприменительные решения по делу ООО «Варм», вынесенные на основании положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, во всяком случае подлежат пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

**Дело о проверке конституционности положений
пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской
Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»
и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах
судейского сообщества в Российской Федерации»
в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

6 февраля 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Гражданин Рагозин В.Н. обратился с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, в которой он просит признать не соответствующими Конституции Российской Федерации пункт 8 статьи 5 и пункт 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункт 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

По мнению заявителя, указанные нормы противоречат части 1 статьи 19, части 4 статьи 32 и части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации «в той части, в какой по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, позволяют квалификационным коллегиям судей отказывать в рекомендации для переназначения на должность судьи единственному кандидату, занимающему данную должность на момент принятия квалификационной коллегией судей решения только на основании результатов голосования (в отсутствие мотивированного обоснования принятия данного решения), что приводит к нарушению принципа равенства прав граждан на доступ к государственной службе, а также к ограничению права на судебную защиту вследствие невозможности проверки судом такого решения, в том числе по существу».

Поводом для жалобы Рагозина В.Н. явилось решение квалификационной коллегии судей Республики Коми об отказе ему в рекомендации для назначения на должность судьи арбитражного суда Республики Коми без ограничения срока полномочий. Указанное решение квалификационной коллегии судей Республики Коми Рагозиным было обжаловано в Верховный Суд Республики Коми, а затем в кассационном порядке – в коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Указанные судебные инстанции отказали в удовлетворении требований Рагозина В.Н.

Изучив материалы дела, полагаю, что с доводами заявителя о не соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых им норм, согласиться нельзя.

Оспариваемые заявителем положения пункта 8 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», определяющей порядок отбора кандидатов на должность судьи, предусматривают, что по результатам рассмотрения заявлений всех граждан, претендующих на должность судьи, итогов достоверности документов и сведений, указанных в пункте 6 настоящей статьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена, квалификационная коллегия судей принимает решение о рекомендации одного или нескольких претендентов на должность судьи. Пункт 6 статьи 6 устанавливает, что назначение кандидатов на должность судьи производится только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей. В соответствии с пунктом 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества» решение считается принятым, если за него про-

голосовали более половины членов квалификационной коллегии судей, принимавших участие в заседаниях.

Следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации уже неоднократно рассматривал жалобы граждан, претендовавших на занятие должности судьи, в том числе и уже отработавших первичный срок судей, и получивших отказ квалификационной коллегии в рекомендации на занятие должности судьи, как не прошедших конкурс и не набравших необходимое количество голосов членов квалификационной коллегии для принятия положительного решения. (Определения КС РФ от 21 декабря 2000 г. № 252-О; 272-О; от 12 июля 2006 г. 263-О и другие).

В своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что исходя из конституционно-правового статуса судей (статьи 119–122 Конституции Российской Федерации), предопределенного публично-правовым характером задач, стоящих перед судебной властью, представителями которой они являются, законодатель предъявляет к ним особые квалификационные требования, включая специальные требования к кандидатам на должности судей, порядку назначения на должность, пребывания в должности и прекращения полномочий.

Конституционность норм, содержащихся в пункте 8 статьи 5, статье 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», также уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Определении от 12 июля 2006 г. № 263-О Конституционный Суд подчеркнул, что положения абзаца третьего пункта 8 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» закрепляют право на обжалование всех решений квалификационной коллегии судей, принятых по результатам конкурсного отбора кандидатов, – как об отказе в рекомендации на должность судьи, так и о рекомендации на должность. Наличие такой нормы служит реальной гарантией осуществления конституционного права каждого конкурсанта на судебную защиту. При этом закон позволяет решение об отказе в рекомендации на должность судьи обжаловать в суд как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на должность судьи, так и по существу решения.

Данное законодательное регулирование не может рассматриваться как нарушающее право на судебную защиту, закрепленное в статье 46 Конституции Российской Федерации. Такую же позицию высказал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2000 года № 252-О.

Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» являются частью законодательного регулирования порядка назначения судей в Российской Федерации, направленного на реализацию конституционных положений. Статьями соответственно 5, 6 и 23 названных Законов предусматривается, что отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе квалификационными коллегиями судей, а назначение кандидатов на должности судей производится только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии.

Квалификационные коллегии судей являются органами судейского сообщества, призванными выражать интересы судей как носителей судебной власти. Введение законодателем конкурсного порядка отбора квалификационными коллегиями судей кандидатов на должность судьи для последующего внесения представлений Президенту Российской Федерации, признание вынесенному по итогам конкурса положительному решению, несмотря на его рекомендательный характер, значения обязательного условия, без которого невозможно принятие дискреционных решений о назначении судьи уполномоченными органами (Президентом Российской Федерации или Советом Федерации), обусловлено как конституционно-правовым статусом судей, так и основными задачами органов судейского сообщества, включающими их

участие в кадровом обеспечении судебной деятельности (статья 4 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»).

Опровергая доводы жалобы гражданина А.Д. Фурсова (которая фактически была аналогичной жалобе В.Н. Рагозина) о том, что примененные в его деле положения пункта 8 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 4) и 46 (часть 1), в той части, в какой по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, позволяют квалификационным коллегиям судей отказывать в рекомендации на должность судьи кандидату, соответствующему установленным законом требованиям, только по результатам голосования. (Что, по мнению заявителя, приводит к нарушению равенства прав граждан на доступ к государственной службе, а также к ограничению права на судебную защиту вследствие невозможности проверки судом такого решения). Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 12 июля 2006 года № 263-О указал, что гарантированные Конституцией Российской Федерации право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1) и право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4) не предполагают обязанность государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности и не исключают возможность закрепления в законе специального порядка замещения тех или иных должностей в органах государственной власти.

Применительно к замещению должностей судей федеральных судов такого рода регулирование является необходимым, что обусловлено особым местом судебных органов в системе государственной власти, значимостью и общеобязательным характером принимаемых ими решений.

Так, пунктом 3 статьи 11, подпунктом 4 пункта 1 статьи 14 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и частью 2 статьи 15 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» установлено, что срок полномочий впервые назначаемых судей ограничен тремя годами. По истечении этого срока полномочия судьи прекращаются либо он назначается на судейскую должность без ограничения срока полномочий, т. е. пожизненно.

В Определении от 21 декабря 2000 года № 272-О Конституционный Суд Российской Федерации выявил правовую природу трехлетнего срока полномочий впервые назначенных судей, указав, что он имеет по существу, значение предварительного испытательного срока, направленного, в частности, на выявление причин, которые могут препятствовать дальнейшему назначению того или иного судьи на должность пожизненно и которыми должны обосновываться решения соответствующих органов и должностных лиц об отказе в представлении для назначения судьи на должность без ограничения срока.

Законодателем предпринята попытка определить некоторые обстоятельства, которые могли бы учитываться квалификационной коллегией при решении вопроса о даче рекомендации для назначения гражданина на должность судьи. В связи с этим в пункт 8 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» были внесены дополнения Законом от 25 декабря 2008 года, в которых предусмотрено, что кандидатом на должность судьи не может быть лицо, состоящее в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда.

При принятии решения о рекомендации гражданина на должность судьи квалификационная коллегия судей учитывает стаж его работы в должности судьи, опыт работы в правоохранительных органах, наличие государственных и ведомственных наград, почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», ученой степени по юридической специально-

сти, а в отношении претендентов, осуществляющих полномочия судей, также качество и оперативность рассмотрения дел.

Однако следует заметить, что невозможно формализовать и предусмотреть законом все обстоятельства, которые могут повлиять на решение квалификационной коллегии о даче или отказе в рекомендации для назначения гражданина судьей. Усмотрение для членов коллегии должно оставаться. Так, например, в уголовном и административном праве предусмотрено, что судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Как показывает проведенный нами анализ более 15-ти решений Верховного Суда Российской Федерации, он придерживается таких же принципов. Так, например, в Определении от 16 мая 2006 г. № КАС06-144 Верховный Суд Российской Федерации установил, что «обоснование дачи отрицательного заключения о рекомендации заявителя на должность судьи именно тем, что кандидатура В. не набрала более половины голосов членов коллегии, принимавших участие в заседании коллегии, является основным мотивом, который и был изложен в оспариваемом заявителем заключении ВККС РФ об отказе в рекомендации».

При наличии приведенного обстоятельства (кандидатура В. не набрала более половины голосов членов коллегии, принимавших участие в заседании) никакие другие мотивы в принципе не могут повлиять на существо принимаемого квалификационной коллегией заключения, поскольку результаты голосования основаны на внутреннем убеждении каждого члена квалификационной коллегии, принимающего участие в заседании коллегии и в голосовании, при том что члены квалификационной коллегии располагали всеми имеющимися в деле сведениями и материалами, а процедура заседания коллегии соответствовала действующему законодательству».

Если обратиться к международным документам, то мы можем отметить, что, в соответствии с Основными принципами независимости судебных органов (п. 10) лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права. Любой метод назначения судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам.

Европейская хартия о законе о статусе судей (Лиссабон, 10 июля 1998 г.) (пункт 1.3) устанавливает, что в отношении каждого решения, связанного с подбором, отбором, назначением, продвижением по службе или окончанием пребывания в должности судьи Закон предусматривает вмешательство органа, независимого от исполнительной и законодательной власти, в котором не менее половины принимающих участие в заседании являются судьями, избранными такими же судьями в порядке, гарантирующем самое широкое представительство судей.

Особое внимание следует обратить на положения п. 3 Хартии, устанавливающие принципы назначения и несменяемости судей. Так, 3.1. Решение о назначении выбранного кандидата на должность судьи и о направлении его в тот или иной суд принимается независимым органом, указанным в пункте 1.3 настоящей Хартии, или по его предложению или рекомендации, или с его согласия, или на основании его заключения.

Пунктом 3.2. предусмотрено, что Закон устанавливает обстоятельства, при которых предшествующая деятельность кандидата или же деятельность его близких родственников могут, по причине законных объективных сомнений, порождаемых такой деятельностью в отношении беспристрастности и независимости данного кандидата, являться препятствием для назначения его в суд.

Одним из доводов конституционности оспариваемых положений, которые, по мнению Рагозина, ограничивают его право на судебную защиту вследствие невозможности проверки судом решения Квалификационной коллегии, в том числе по существу, служит аргумент, на

который указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 12 июля 2006 г. № 263-О, о том, что положения пункта 8 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» закрепляют право на обжалование всех решений квалификационной коллегии судей, принятых по результатам конкурсного отбора кандидатов, — как об отказе в рекомендации на должность судьи, так и о рекомендации на должность. Наличие такой нормы служит реальной гарантией осуществления конституционного права каждого конкурсанта на судебную защиту. При этом закон позволяет решение об отказе в рекомендации на должность судьи обжаловать в суд как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на должность судьи, так и по существу решения.

Судя по материалам жалобы, заявитель реализовал право на судебную защиту, обжаловав решение квалификационной коллегии судей Республики Коми в Верховный Суд Республики Коми, а затем в Верховный Суд Российской Федерации, поэтому оспариваемые им нормы не привели к нарушению конституционного права, гарантированного статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Полагаю, что в рассмотрении данной жалобы гражданину Рагозину должно быть отказано, поскольку примененные в его деле нормы статьи 5 и 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункт 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» не нарушили его конституционных прав ни на доступ к государственной службе, ни на судебную защиту.

В соответствии с положениями статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» жалоба граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным или подлежащим применению в деле заявителя, затрагиваются его конституционные права и свободы.

Фактически гражданин В.Н. Рагозин ставит вопрос о пересмотре состоявшихся судебных решений и несогласии с ними. Хочу подчеркнуть, что по всем вопросам, поставленным в жалобе гражданина Рагозина Конституционный Суд ранее уже высказывал правовые позиции в решениях, сохраняющих юридическую силу.

Полагаю, что рассмотрение данного дела должно быть прекращено.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 24 марта 2009 года № 6-П

по делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина³²

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего — судьи Н.С. Бондаря, судей Г.А. Гаджиева, С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием гражданина В.Н. Рагозина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, представителя Совета Федерации — доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, ста-

тиями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.Н. Рагозина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н. Пирожкова, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и от Совета судей Российской Федерации – судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.Г. Першутова, от Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации – В.Ф. Попондопуло, от Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации – Т.Д. Чеховской, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-І «О статусе судей в Российской Федерации», определяя порядок наделения судей полномочиями, включая рассмотрение квалификационной коллегией судей заявлений о рекомендации на вакантную должность судьи, предусматривает, в частности, что в случае, если ни один из граждан, претендующих на должность судьи, не соответствует требованиям к кандидатам на должность судьи, предъявляемым данным Законом, квалификационная коллегия судей принимает в отношении каждого из этих граждан мотивированное решение об отказе в рекомендации на должность судьи; решение квалификационной коллегии судей о рекомендации кандидатом на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке, если коллегией нарушен установленный данным Законом порядок отбора претендентов на должность судьи; решение об отказе в рекомендации на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на должность судьи, так и по существу решения (пункт 8 статьи 5); назначение кандидатов на должности судей производится только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей (пункт 6 статьи 6). Порядок принятия решений квалификационными коллегиями судей установлен статьей 23 Федерального закона от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», согласно пункту 1 которой решение квалификационной коллегии судей считается принятым, если за него проголосовали более половины членов коллегии, принимавших участие в заседании, при условии, что на заседании присутствовали более половины членов коллегии.

Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин В.Н. Рагозин Указом Президента Российской Федерации от 3 декабря 2003 года был назначен на должность судьи Арбитражного суда Республики Коми на трехлетний срок полномочий. В объявленном в связи с истечением этого срока конкурсе на замещение вакантной должности судьи Арбитражного суда Республики Коми он участвовал в качестве единственного кандидата. Квалификационная коллегия судей Республики Коми, рассмотрев заявление В.Н. Рагозина, изучив представленные им в соответствии с пунктом 6 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» документы, заслушав председателя и заместителя председателя Арбитражного суда Республики Коми, давших ему положительную характеристику, заключением от 18 октября 2006 года не рекомендовала его на должность судьи Арбитражного суда Республики Коми, как не прошедшего конкурс и не набравшего необходимого

числа голосов. Верховный суд Республики Коми решением от 6 декабря 2006 года, оставленным без изменения судами кассационной и надзорной инстанций, отказал В.Н. Рагозину в удовлетворении заявления о признании заключения квалификационной коллегии судей Республики Коми незаконным.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – позволяют квалификационным коллегиям судей, мотивируя свое решение исключительно результатами голосования, отказывать в рекомендации на должность без ограничения срока полномочий судье, ранее назначенному на эту должность на трехлетний срок полномочий, соответствующему установленным законом требованиям и являющемуся единственным кандидатом на данную должность, чем нарушают принципы справедливости и равенства в реализации гражданами права на равный доступ к государственной службе, а также гарантии права на судебную защиту и, следовательно, противоречат статьям 19 (часть 2), 32 (часть 4) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации. При этом конституционность самого института назначения судей на трехлетний срок полномочий заявителем не оспаривается.

Таким образом, находящиеся в нормативном единстве положения пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» – в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той части, в какой ими регулируется принятие квалификационной коллегией судей решения об отказе судье, первоначальный трехлетний срок полномочий которого истек, в рекомендации на ту же должность без ограничения срока полномочий, в том числе при отсутствии других кандидатов на данную должность.

2. Провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, обеспечение их правосудием (статьи 2, 18 и 46 (часть 1)) и устанавливает, что в Российской Федерации органы судебной власти самостоятельны (статья 10), судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону, несменяемы и неприкосновенны (статьи 120 (часть 1), 121 (часть 1) и 122 (часть 1)). Данные конституционные положения корреспондируют положению пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Исходя из конституционно-правового статуса судей, predeterminedного тем, что судьи реализуют публично-правовые цели правосудия, федеральный законодатель вправе предъявлять к ним как носителям судебной власти особые квалификационные и иные требования, в том числе морально-нравственные, и, соответственно, устанавливать порядок формирования судейского корпуса, обеспечивающий отбор кандидатов, отвечающих этим требованиям. Такой подход согласуется с международными рекомендациями в сфере правосудия, которые называют в ряду качеств судьи, способствующих укреплению доверия общества к судебной власти и имеющих первостепенное значение для поддержания ее независимости, беспристрастность, честность, соответствие установленным стандартам компетентности, поведения и добросовестности (пункты 1.6, 2.2, 3.1 и 6.7 Бангалорских принципов поведения судей, одобренных резолюцией Экономического и Социального Совета ООН 2006/23 от 27 июля 2006 года).

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. При этом, однако, законодательная регламентация статуса судьи, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 28 февраля 2008 года № 3-П, не должна ставить судью в зависимое, подчиненное положение и нарушать принципы самостоятельности и независимости судебной власти, несменяемости и неприкосновенности судей.

3. Согласно Закону Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» федеральный судья (за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации) в первый раз назначается на должность сроком на три года, по истечении которого он может быть назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи (пункт 2 статьи 11); не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока полномочий судьи соответствующая квалификационная коллегия судей объявляет об открытии вакансии судьи в средствах массовой информации (пункт 8 статьи 6); судья, полномочия которого прекращены в связи с истечением их срока, в случае, если соответствующая квалификационная коллегия судей отказала ему в рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий, продолжает осуществлять свои полномочия до окончания рассмотрения по существу дела, начатого с его участием, либо до первого назначения судьи в данный суд (пункт 6 статьи 11).

По смыслу названных законоположений в их взаимосвязи, судья, первоначально назначенный на трехлетний срок полномочий и претендующий в связи с его истечением на назначение на должность без ограничения срока полномочий, в полном объеме обладает статусом судьи как носителя судебной власти. Такое принципиальное отличие его от кандидата, впервые претендующего на должность судьи, не может не учитываться в правовом регулировании, предусматривающем отбор кандидатов на должность судьи на конкурсной основе. Данный вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой трехлетний срок полномочий впервые назначенных судей по своей правовой природе имеет, по существу, значение предварительного испытательного срока, направленного, в частности, на выявление причин, которые могут препятствовать дальнейшему назначению того или иного судьи на должность и которыми должны обосновываться решения соответствующих органов и должностных лиц об отказе в представлении для назначения судьи на должность без ограничения срока полномочий (определения от 1 декабря 1999 года № 210-О, от 19 апреля 2000 года № 87-О, от 5 октября 2000 года № 219-О и др.).

4. Назначение на должность судьи, как следует из пунктов 3 и 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», производится Президентом Российской Федерации только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей, полномочия которой установлены Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

В соответствии с названным Федеральным законом квалификационные коллегии судей в числе других органов судейского сообщества призваны оказывать содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства, защищать права и законные интересы судей, принимать участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности, утверждать авторитет судебной власти, обеспечивать выполнение судьями требований,

предъявляемых кодексом судейской этики (статьи 3 и 4); свою деятельность они осуществляют коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность (пункт 1 статьи 5); при этом квалификационные коллегии судей не подотчетны органам, их избравшим, за принятые ими решения (пункт 2 статьи 5). Как указано в статье 1 Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей (утверждено Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 года), квалификационная коллегия судей является органом судейского сообщества, наделенным государственно-властными полномочиями в целях выполнения задач, установленных федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Приведенные нормативные положения корреспондируют пунктам 1.3 и 3.3 Европейской хартии о статусе судей от 10 июля 1998 года, характеризующим инстанцию, уполномоченную участвовать в решении вопроса о назначении на должность судьи, в том числе если процедура отбора судей предусматривает испытательный срок, как независимую от исполнительной и законодательной власти инстанцию, не менее половины членов которой составляют судьи и которая принимает решения, предполагающие обоснование предложений относительно как рекомендации на должность, так и отказа в рекомендации.

Наделяя квалификационные коллегии судей публично-правовыми полномочиями, осуществляя которые они участвуют в формировании судейского корпуса, федеральный законодатель преследовал цель обеспечения конституционно-правового статуса судей и выполнения задач, стоящих перед судебной властью. Тем самым предполагается, что квалификационные коллегии судей должны принимать законные, обоснованные и справедливые решения, которые соответствуют публичным интересам формирования судейского корпуса, отвечающего высоким профессиональным и нравственным требованиям, и что их неподотчетность в связи с принимаемыми решениями, включая заключения относительно рекомендации на должность судьи, не означает, что эти решения могут быть произвольными.

5. Как следует из статьи 119 Конституции Российской Федерации, профессиональным и иным требованиям, установленным для судей судов Российской Федерации федеральным законом, должен соответствовать и судья, трехлетний срок полномочий которого истекает и который претендует на должность судьи без ограничения срока полномочий. В таких случаях – исходя из правовой природы трехлетнего срока полномочий судьи как имеющего, по существу, значение предварительного испытательного срока – основанием для рекомендации или для отказа в рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий фактически является не само по себе истечение первоначального срока полномочий конкретного судьи, а оценка его профессиональных и нравственных качеств. В силу этого при подаче заявления в соответствующую квалификационную коллегию судей наряду с документами об образовании, состоянии здоровья, доходах, как того требует статья 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», судья представляет характеристику, отражающую его деятельность по осуществлению правосудия, включая сведения о количестве рассмотренных за три года дел и качестве принятых решений.

По результатам рассмотрения представленных материалов квалификационная коллегия судей с соблюдением требований пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в процедуре голосования принимает мотивированное решение о рекомендации или об отказе в рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий (пункт 8 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», пункт 2 статьи 19 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»). При этом, как установлено в Положении о порядке работы квалификационных коллегий судей, она не вправе руководствоваться предположительной, непроверенной или недостоверной информацией (пункт 2 статьи 19, пункты 11 и 12 статьи 21).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации отказ в представлении для назначения судьи на должность без ограничения срока полномочий должен мотивироваться объективными обстоятельствами, которые препятствуют такому назначению и которые, соответственно, были выявлены в течение трехлетнего срока осуществления полномочий впервые назначенным судьей, а значит, отрицательное заключение квалификационной коллегии судей не может быть произвольным и необоснованным, т. е. в нем должны быть указаны причины и основания, которые могут быть в дальнейшем проверены судом по существу (Постановление от 28 февраля 2008 года № 3-П, определения от 1 декабря 1999 года № 210-О, от 19 апреля 2000 года № 87-О, от 21 декабря 2000 года № 272-О, от 5 октября 2001 года № 199-О, от 12 июля 2006 года № 263-О и др.).

Учитывая приведенную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, голосование членов квалификационной коллегии судей, будучи процедурной формой принятия решения относительно рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий, вместе с тем не может не основываться на всесторонней оценке профессиональных и нравственных качеств кандидата и, следовательно, не может быть немотивированным. Необходимость отражения в решении не только результатов голосования членов квалификационной коллегии судей, но и причин, препятствующих назначению судьи на должность, вытекает и из положения пункта 8 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», закрепляющего в порядке конкретизации статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации право на обжалование в суд решений квалификационных коллегий судей об отказе в рекомендации на должность судьи как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на должность судьи, так и по существу решения. Иное превращало бы конституционное право на судебную защиту в формальность, поскольку суд при рассмотрении соответствующей жалобы лишился бы возможности проверить обоснованность решения, оценить мотивы его принятия, без чего не могут быть обеспечены ни равенство перед законом и судом, ни самостоятельность судебной власти при осуществлении возложенной на нее функции правосудия.

6. Таким образом, положения пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – предполагают, что принимаемое квалификационной коллегией судей в процедуре голосования решение об отказе судье, первоначальный трехлетний срок полномочий которого истек, в рекомендации на ту же должность без ограничения срока полномочий должно быть мотивированным, т. е. содержать указание на причины, наличие которых препятствует его назначению на должность, что позволяет обеспечить судебную проверку законности и обоснованности данного решения по существу.

Иное не соответствовало бы требованию об установлении федеральным законом допустимых, согласующихся с закрепленной статьей 121 Конституции Российской Федерации принципом несменяемости судей, оснований отказа в рекомендации для назначения судьи по истечении первоначального трехлетнего срока полномочий на ту же должность без ограничения срока полномочий, фактически приводило бы к прекращению статуса судьи по произвольным мотивам, препятствовало бы – в нарушение статьи 19 Конституции Российской Федерации – доступу на равных условиях к осуществлению профессиональной деятельности судьи и в конечном счете не обеспечивало бы надлежащую реализацию принципов самостоятельности судебной власти и независимости судей (статьи 10 и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации).

Исходя из конституционной ответственности государства за формирование судейского корпуса, призванного осуществлять судебную власть самостоятельно и независимо, федераль-

ный законодатель в целях совершенствования правового регулирования вправе в рамках своих дискреционных полномочий установить иной порядок назначения судей на должность без ограничения срока полномочий, основываясь при этом на требованиях Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе выраженных в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти положения предполагают, что принимаемое квалификационной коллегией судей в процедуре голосования решение об отказе судье, первоначальный трехлетний срок полномочий которого истек, в рекомендации на ту же должность без ограничения срока полномочий должно быть мотивированным, т. е. содержать указание на причины, наличие которых препятствует его назначению на должность судьи и которые, соответственно, могут стать предметом судебного контроля при проверке законности и обоснованности данного решения по существу. 13

2. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина Рагозина Владимира Николаевича на основании положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в обычном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Дело о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

21 апреля 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Представленные заявителями материалы и сформулированные ими требования, как мы видим, имеют существенное различие. Объединяет их одна проблема, а именно, возможность возмещения ущерба, причиненного в рамках дела об административных правонарушениях. При этом необходимо уточнить, что речь идет не о действиях правоохранительных органов, совершенных за пределами полномочий, предоставленных законом, например, таких как, административное задержание сверх предусмотренного законом срока, несоразмерное применение физической силы при задержании и т. д. Такого рода действия могут быть проверены на соответствие их закону, а причиненный вред в соответствии с частью 2 статьи 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. К такому выводу пришел и Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 18 апреля 2006 года № 107-О.

Из материалов рассматриваемого дела следует, что Карелин Михаил Юрьевич просит: признать пункт 1 статьи 1070 (в редакции ФЗ от 09.05.05 № 45-ФЗ) и статью 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации в той части, в какой они, по смыслу, придаваемому им судебной практикой, не распространяются на случаи причинения вреда (в том числе морального) в результате незаконного административного задержания, противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, 53, пункту 2 статьи 55;

признать абзацы 1, 3 части 1 статьи 27.1, абзацы 1, 2 части 1 статьи 27.3, часть 3 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в той части, в какой они, по смыслу, придаваемому им судебной практикой, позволяют считать законным и обоснованным административное задержание лица, производство по административному делу, в отношении которого впоследствии было прекращено решением суда в связи с отсутствием в действиях этого лица состава вменяемого ему в вину административного правонарушения либо в связи с отсутствием события вменяемого лицу в вину административного правонарушения и истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, пункту 1 статьи 22, статье 53, пунктам 2, 3 статьи 55;

признать статью 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в той части, в какой она, по смыслу, придаваемому ей судебной практикой, не признает в качестве допустимых доказательств, подтверждающих характер, вид и степень причиненного физическому лицу административным задержанием морального вреда, объяснения этого лица, изложенные в исковых и иных, адресованных суду, заявлениях и данные в ходе судебного разбира-

тельства, противоречащей Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, 53, пунктам 2, 3 статьи 55.

Рогожкин Владимир Александрович оспаривает конституционность пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он исключает возможность рассмотрения административного дела по существу, если истек срок привлечения к административной ответственности. В связи с этим он считает положение Закона противоречащим Конституции Российской Федерации, а именно статьям 2, 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 49.

Филандров Максим Владимирович просит признать положение пункта 3 части 1 статьи 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в системной взаимосвязи с пунктом 6 части 1 статьи 24.5 того же Кодекса, как безусловно обязывающее суд, рассматривающий жалобу на постановление по делу об административном правонарушении, в случае истечения срока давности привлечения к административной ответственности прекратить производство по делу об административном правонарушении, несмотря на возражение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и его требование рассмотреть дело по существу, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 2) и 52 (второе предложение).

Обоснованы ли выводы заявителей о противоречии нормам Конституции Российской Федерации оспариваемых ими норм?

Конституционность положений пункта 1 статьи 1070 и статьи 1100 Гражданского кодекса подвергается сомнению связи с тем, что они, по мнению заявителя, содержат пробельность, поскольку не предусматривают возмещения вреда, причиненного в результате незаконного административного задержания.

Полагаю, что согласиться с таким доводом нельзя.

В соответствии со статьей 53 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Развитие этого конституционного принципа отражено в нормах Гражданского кодекса РФ, его статьях 16, 1069–1071.

Общие основания ответственности за причинение вреда установлены статьей 1064 Гражданского кодекса.

Кодекс об административных правонарушениях (пункт 2 статьи 27.1), предусматривая возмещение вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, так же отсылает к порядку возмещения, предусмотренному гражданским законодательством.

В свою очередь, статья 1069 ГК РФ формулирует обязательства по возмещению вреда, причиненного органами власти. Эта статья устанавливает общие условия ответственности за незаконные действия (бездействие) любых государственных и муниципальных органов либо должностных лиц этих органов.

Одним из условий или основанием для возмещения вреда является вина таких органов либо должностных лиц этих органов. Наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно, констатировал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 25 января 2001 года № 1-П.

Исходя из этого в гражданском законодательстве предусмотрены субъективные основания ответственности за причиненный вред, а для случаев, когда таким основанием является вина, решен вопрос о бремени ее доказывания.

Статья 1070 ГК РФ представляет собой развитие положений статьи 1069 ГК РФ и содержит нормы, которые можно рассматривать как специальные по отношению к общей норме, установленной статьей 1069 ГК РФ. Статья 1070 ГК РФ содержит специальный состав, специ-

альные презумпции и рассчитана на особые случаи причинения вреда незаконными действиями органов власти и их должностных лиц гражданину.

Нетрудно предположить, что в ней сфокусировано внимание на тех ситуациях, в которых положение гражданина наиболее уязвимо и, соответственно, риск причинения вреда органами власти и их должностными лицами наиболее велик. Исторически речь идет только о процедуре уголовно-правового преследования. Потом туда были добавлены отдельные обстоятельства, связанные с административным производством. Но изначально речь шла об уголовном преследовании, когда возможность установления фактов, обстоятельств ставится под сомнение, когда необходимо оценить все эти обстоятельства с точки зрения факта совершения преступления. И, действительно, риск возмещения вреда повышается, и вина должностных лиц, которые расследуют уголовное преступление, действительно необычайно сложна для установления – дознавателя, следователя, который имеет доказательство совершения преступления этим лицом, применяет к нему меры принуждения, потом оказывается, что этого обстоятельства нет. И единственным обстоятельством, которое исключало ответственность по статье 1070, как это было предусмотрено Указом Президиума Верховного Совета, был самооговор.

Итак, статья 1069 – общий деликт за вред, причиненный актом власти, а статья 1070 – специальный деликт, исключение из общего правила. Можно ли расширительно толковать исключение из общего правила? Полагаю, что нет.

В пункте 1 статьи 1070 ГК РФ содержится исчерпывающий перечень органов государственной власти (дознания, предварительного следствия, прокуратуры, суда), а также исчерпывающий перечень их незаконных действий, являющихся причиной вреда. Действия квалифицируются как незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное применение в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконное привлечение к административной ответственности в виде административного ареста гражданина, а также незаконное привлечение к административной ответственности в виде приостановления деятельности юридического лица. Расширенному толкованию правоприменителями этот перечень не подлежит. Дополнить его, как и установить вправе лишь законодатель в целях обеспечения общеправового принципа справедливости и достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и целей. К такому выводу пришел Конституционный Суд Российской Федерации в уже названном Постановлении от 25 января 2005 года № 1-П.

Для перечисленных в статье специальных деликтов устанавливается ответственность независимо от вины причинителя вреда. Все остальные случаи причинения вреда гражданину или юридическому лицу в результате незаконной деятельности перечисленных органов согласно пункту 2 статьи 1070 подлежат регулированию на основании положений статьи 1069 ГК, которая опирается на общий состав, устанавливающий ответственность за виновные действия.

В связи с этим противоречий между положениями пункта 1 статьи 1070 ГК РФ и нормами Конституции Российской Федерации не усматривается, поскольку они никоим образом не ограничивают право гражданина на возмещение вреда, причиненного применением в отношении него административного задержания. Вред, причиненный органами власти либо их должностными лицами, подлежит возмещению в любом случае. Только в одних случаях требуется наличие вины причинителя вреда (статья 1069 и пункт 2 статьи 1070), а в других – независимо от вины (пункт 1 статьи 1070).

Что касается статьи 1100 ГК РФ, о которой идет речь в жалобе Карелина М.Ю., то в ней названы основания, когда компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда. Перечень таких оснований не является закрытым. Таким образом, может быть компенсирован моральный вред и в иных случаях, установленных законом.

Следовательно, возможность компенсации морального вреда в порядке предусмотренном статьями 1100 ГК РФ зависит напрямую – установлены ли они законом. Перечень оснований компенсации морального вреда независимо от вины причинителя вреда не совпадает с перечнем оснований перечисленных в пункте 1 статьи 1070 ГК РФ. Фактически норма статьи 1100 ГК РФ является отсылочной. Компенсация морального вреда определяется статьей 151 ГК РФ, которая предусматривает, что если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

В деле гражданина Филандрова М.В. были обстоятельства и к тому имелись основания для возмещения морального вреда по статье 151, которыми заявитель не воспользовался.

При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред. Цель компенсации вреда не компенсировать денежные потери потерпевшего, а загладить моральный вред.

В соответствии с действующим законодательством одним из обязательных условий наступления ответственности за причинение морального вреда является вина причинителя вреда.

Судебная практика по применению этих норм сформирована в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 года № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» (в ред. ПП ВС РФ от 6 февраля 2007 г. № 6). В пункте 1 этого документа сказано, что суду следует также устанавливать, чем подтверждается факт причинения потерпевшему нравственных или физических страданий, при каких обстоятельствах и какими действиями (бездействием) они нанесены, степень вины причинителя, какие нравственные или физические страдания перенесены потерпевшим, в какой сумме он оценивает их компенсацию и другие обстоятельства, имеющие значение для разрешения конкретного спора.

Полагаем, что нет оснований говорить о наличии неопределенности в конституционности статьи 1100 ГК РФ.

Можно отметить, что проблема, обозначенная заявителем, может быть разрешена путем концептуальных изменений в Кодекс об административных правонарушениях и внесения дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части расширения оснований, устанавливающих право на возмещение вреда и компенсацию морального ущерба.

Однако надо, наверное, оценить, есть ли для этого необходимые основания, финансовая обеспеченность государства и необходимость перейти к такому способу возмещения вреда, который предусматривает статья 1070.

Я полагаю, что надо говорить о том, что исключением из общего права специальный деликт статьи 1070 не должен расширяться в зависимости от того, что это упрощает гражданам взаимоотношения с государством. Тогда мы ставим на другую чашу весов проблему: что государственный орган, который действует в соответствии с правилами, в соответствии с действующим законодательством, не может доказать отсутствие вины своих сотрудников, что с их стороны полностью было соблюдено действующее законодательство, они действовали в пределах своих полномочий, и вред был причинен правомерно.

Гражданином Карелиным М.Ю. оспаривается и конституционность статьи 60 ГПК РФ, о допустимости доказательств, в соответствии с которой обстоятельства дела, которые в соответствии с законом должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими доказательствами.

По этому поводу следует заметить, что в действующем законодательстве нет запрета на использование такого вида доказательств, как объяснение сторон по делу, на что ссылается заявитель. Реализация предусмотренных оспариваемой нормой правомочий по оценке доказательств, в том числе решение вопроса об их допустимости, вытекает из принципа самостоятельности судебной власти и является одним из проявлений дискреционных полномочий суда, необходимых для осуществления правосудия. Следовательно, сама по себе оспариваемая норма не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы заявителя. Нормы главы 6 УПК РФ, посвященные доказательствам и доказыванию не исключают доказательства, полученные из объяснений сторон (статья 55). Из приложенных к жалобе решений не следует, что статья 60 ГПК РФ была применена в его деле по иску о компенсации морального вреда.

Следовательно, в части проверки конституционности статьи 60 ГПК РФ рассмотрение дела следует прекратить.

Что касается положений части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3, части 3 статьи 27.5 Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающих применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, таких как административное задержание, конституционность которых подвергается заявителями сомнению, в том плане, что, якобы, эти нормы позволяют считать законным и обоснованным административное задержание лица, в отношении которого по решению суда производство по административному делу было прекращено, то необходимо отметить следующее.

Факт законности или незаконности задержания лица может быть установлен только в ходе судебного разбирательства. При этом отмена постановления и прекращение производства по делу об административном правонарушении сами по себе не могут являться основаниями для признания незаконными факта административного задержания. Федеральный законодатель не связывает напрямую признание применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении незаконным с результатами рассмотрения дела об административном правонарушении, независимо от того, установлены ли в результате рассмотрения дела события и состав административного правонарушения или нет.

Квалифицирующим признаком для определения законности примененных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении должно выступать не итоговое решение по делу, а наличие реальной необходимости их применения в рамках дела об административном правонарушении.

Как уже было сказано, административное законодательство предоставляет гарантию судебной защиты нарушенного права путем возмещения вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Кроме того, федеральное законодательство предусматривает и другие способы оспаривания законности применения таких мер, предоставляя лицу возможность выбора того или иного процессуального порядка в зависимости от вида субъекта административного правонарушения, особенностей производства по делу об административном правонарушении и ряда других факторов.

Следует обратить внимание, что при рассмотрении дела об административном правонарушении суд, а также вышестоящий суд, обязаны выяснить все обстоятельства по делу об административном правонарушении предусмотренные статьями глав 26 и 36 КоАП РФ, в том числе проверить законность применения мер обеспечения производства по делу, протоколы об этих мерах, которые являются одним из средств доказывания по делу.

Что касается рассматриваемой нами меры обеспечения производства по делу – административного задержания, то оно является кратковременным ограничением свободы физического лица (часть 1 статьи 27.3 КоАП РФ). Сроки административного задержания установлены

статьей 27.5 КоАП РФ. По общему правилу срок административного задержания не должен превышать 3 часа (часть 1 статьи 27 КоАП РФ). Исключение составляют случаи, указанные в части 2 и 3 статьи 27.5 КоАП РФ, предусматривающие возможность задержания до 48 часов.

Административное задержание может быть применено только в исключительных случаях, и данная мера должна соизмеряться со степенью правонарушения, быть законной и обоснованной.

Поэтому должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, не вправе произвольно оценивать условия и основания для применения мер обеспечения. Дискреционные полномочия по применению данных мер ограничены целью их применения, а также необходимостью соблюдения конституционных требований соразмерности и индивидуализации мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, обязывающих должностных лиц учитывать данные, характеризующие лицо, в отношении которого они применяются, характер совершенного правонарушения, в связи с которым они применяются, вид и размер административного наказания, который может быть применен за данный вид правонарушения, и т.п.

Несоблюдение этих и других требований, в том числе, об исключительном характере отдельных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (часть 1 статьи 27.3 КоАП РФ) также может свидетельствовать о незаконности применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Положения части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3, части 3 статьи 27.5 Кодекса об административных правонарушениях не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Законодательство об административных правонарушениях не предусматривает дифференциацию обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, на реабилитирующие и нереабилитирующие, в связи с чем не предусматривает необходимость получения согласия лица на прекращение дела об административном правонарушении.

Статья 24.5 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает перечень обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, выявление и учет которых возможен как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, рассмотрения дела об административном правонарушении, так и на стадии пересмотра постановлений и решений по делам административных правонарушений.

Считаем, что суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении указать все выявленные ими на момент вынесения постановления обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса об административных правонарушениях», в редакции Постановления Пленума от 11 ноября 2008 года № 23, обобщил практику рассмотрения вопросов, связанных с прекращением рассмотрения дел об административных правонарушениях. В пункте 13 он указывает судам, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также по жалобам на постановление или решение по делам административных правонарушений судья должен исходить из закрепленного в статье 1.5 Кодекса об административных правонарушениях принципа административной ответственности, презумпции невиновности лица, в отношении которого осуществляется производство по делу.

Реализация этого принципа заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Вина в совершении адми-

нистративного правонарушения устанавливается судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Неустрашимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, должны толковаться в пользу этого лица.

Пункт 14 этого Постановления ориентирует суды на то, что судьям следует иметь в виду, что статьей 4.5 КоАП установлены сроки давности привлечения к административной ответственности, истечение которых является безусловным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении. При этом не может быть удовлетворено ходатайство лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, о рассмотрении дела по существу.

Такое направление судебной практики исходит, полагаем, из сущности судопроизводства по делам об административных правонарушениях, которая преследует цель оперативного рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях и основывается на принципе процессуальной экономии, в соответствии с которым формальные основания прекращения дела об административном правонарушении имеют процессуальный приоритет по сравнению с основаниями, требующими всесторонней оценки фактических обстоятельств дела.

Вместе с тем, принцип процессуальной экономии не должен приводить к деформации конституционных принципов правосудия, обязывающих суд всесторонне, полно и объективно рассмотреть каждое дело, осуществить оценку доказательств по делу, в том числе выяснить наличие событий административного правонарушения и виновность лица в его совершении.

То есть полному и всестороннему выяснению подлежат обстоятельства, перечисленные в статье 26.1 КоАП. А именно, выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправное действие, за которое настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность; виновность лица в совершении правонарушения; обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность; характер размера ущерба, причиненного административным правонарушением; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, причины и условия совершения административного правонарушения.

Следует заметить, что все юридически значимые обстоятельства, предусмотренные в приведенных законоположениях, расположены в определенной последовательности. И только, выяснив все вышеперечисленные обстоятельства и дав им оценку, суд может прекратить производство по делу за истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Таким образом, статьи 24.5 и 37 Кодекса об административных правонарушениях не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан на судебную защиту и принцип презумпции невиновности, поскольку при конституционном истолковании не предполагают произвольного прекращения производства по делу об административном правонарушении без выяснения вопроса о наличии или отсутствии события и состава административного правонарушения.

В случае, если эти обстоятельства не выяснены, а дело прекращено за истечением срока давности привлечения к административной ответственности, то это может служить основанием для оспаривания постановления или решения по административному делу, если лицо, в отношении которого такое решение принято, не согласно с ним.

Глубокоуважаемый Суд, я хочу обратить внимание еще на одно обстоятельство.

Очень часто заявители ссылаются на необходимость применения возмещения вреда по статье 1070 и все время говорят о том, что они лишены возможности возмещения вреда. Я бы

хотел обратить ваше внимание на то, какой вред подлежит возмещению. Речь идет об утрате заработка, о причинении физического вреда, об утрате имущества и так далее.

Я сомневаюсь в том, чтобы за период трехчасового задержания какая-либо сторона, какой-либо заявитель мог потерять заработок. Я не случайно задавал вопрос представителю заявителя о том, какой именно вред был причинен. Ссылка была только на возмещение морального вреда.

Моральный вред подлежит защите независимо от того, был ли он связан с административным правонарушением, или нет; он подлежит возмещению в любом случае. Именно из этого исходит гражданское законодательство. Только необходимо доказать два обстоятельства, как минимум: наличие вреда (физических или нравственных страданий) и вину лица, которое причинило данный ущерб.

На основании изложенного я полагаю, что нормы, оспоренные заявителями, соответствуют Конституции Российской Федерации, а само обсуждение, наверное, может дать толчок развитию законодательства в дальнейшем.

Заключительное выступление

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Хотел бы обратить внимание на несколько моментов.

Мы же прекрасно понимаем, что различия между административным и уголовным правонарушением достаточно значительны, и меры, применяемые для рассмотрения того или иного вопроса, конечно, необходимы специальные. И если уж законодатель пошел на то, что уголовное преследование поставил в особые рамки и взял на себя ответственность за любые действия должностных лиц, это не значит, что это можно распространять автоматически на все. Конечно, это проще. Нет необходимости доказывать.

Сложность доказывания не означает отсутствие защиты. Процедура, которая сегодня предусмотрена, она есть. Но ею не хотят пользоваться.

И еще хотел обратить внимание на какое-то особое отношение к статье 1070.

Уважаемый Суд, речь идет о возмещении имущественного вреда. Не больше и не меньше. Под этим вредом понимается, как уже говорилось, утрата в заработке, какое-то повреждение в имуществе и так далее. Но это не означает, что применение статьи 1070 является всепрощенческой нормой.

А в том случае, если речь идет об утрате имущества, так статья 1069 то же самое позволяет сделать. И нет необходимости специальных конструкций. Потому что есть развернутый институт гражданского права, который позволяет предъявлять требования о возмещении вреда, в том числе и причиненного актом власти.

Именно на это обстоятельство я прежде всего хотел бы обратить внимание. Есть способы защиты, и достаточно распространенные. Я не понимаю, почему нужно так обеднять гражданско-правовое регулирование, забывая о тех институтах, которые прямо предусмотрены.

Я уже не говорю о том, что статья 151, которая говорит о возмещении морального вреда, прямо предусматривает именно ее применение. А исключение из этих обстоятельств – это особая ситуация, когда нет необходимости доказывать наличие морального вреда. Как бы заранее законодатель сказал, что в этом случае, безусловно, моральный вред будет, доказывать его не надо. Но остальное-то доказывать все равно надо. И упрощение процессуальных процедур не надо приводить к тому, что происходит материально-правовое изменение.

Я полагаю, что Суд вынесет взвешенное, как всегда, мудрое решение.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 16 июня 2009 года № 9-П

*по делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова*³³

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя гражданина М.В. Филандрова – адвоката О. П. Цейтлинной, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитоновой, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 КоАП Российской Федерации, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации и статьи 60 ГПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Я. Сливы, объяснения представителей сторон, заключения экспертов – кандидатов юридических наук С.А. Белова и М.З. Шварца, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.А. Смирнова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Заявители по настоящему делу – граждане М.Ю. Карелин, В.К. Рогожкин и М.В. Филандров оспаривают конституционность положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданского кодекса Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, на которые ссылались суды, вынося решения о прекращении в отношении них производства по делам об административных правонарушениях и об отказе в возмещении вреда, причиненного в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

1.1. В течение 2006 года в отношении гражданина М.Ю. Карелина дважды возбуждались дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.1 «Мелкое хулиганство» КоАП Российской Федерации, которое влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток, и в обоих случаях к нему применялось административное задержание. Производство по первому делу решением Набережночелнинского городского суда Респуб-

лики Татарстан от 28 марта 2006 года, рассмотревшего кассационную жалобу М.Ю. Карелина и посчитавшего, что достаточных доказательств того, что он действительно нарушал общественный порядок, не найдено, было прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Производство по второму делу было прекращено Верховным судом Республики Татарстан, рассмотревшим надзорную жалобу М.Ю. Карелина, в связи с отсутствием события административного правонарушения (постановление от 3 августа 2007 года).

В удовлетворении требований М.Ю. Карелина, дважды обращавшегося с исками о компенсации морального вреда, причиненного в результате административного задержания, отказано решениями Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан, оставленными без изменения судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Республики Татарстан. Свой отказ суды мотивировали тем, что статья 1100 ГК Российской Федерации предусматривает исчерпывающий перечень оснований безусловной компенсации морального вреда и расширительному толкованию не подлежит, а Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года № 440-О, на которое ссылался истец, не может быть принято во внимание, поскольку содержащееся в нем конституционно-правовое истолкование пункта 1 статьи 1070 ГК Российской Федерации касается лиц, задержанных в порядке уголовно-процессуального законодательства; само же административное задержание в обоих случаях было законным, поскольку произведено с соблюдением и на основании требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: сроки административного задержания не нарушены, его целями были пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении и обеспечение правильного рассмотрения дела.

М.Ю. Карелин просит признать часть 1 статьи 27.1 КоАП Российской Федерации, в которой перечисляются меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, включая административное задержание, а также часть 1 статьи 27.3 и часть 3 статьи 27.5 данного Кодекса, определяющие соответственно порядок и сроки административного задержания, противоречащими статьям 2, 18, 22 (часть 1), 53 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации в той части, в какой они позволяют считать законным административное задержание лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении впоследствии было прекращено в связи с отсутствием состава или события административного правонарушения.

Кроме того, заявитель утверждает, что пункт 1 статьи 1070 и абзац третий статьи 1100 ГК Российской Федерации, устанавливающие особенности возмещения вреда, в том числе компенсации морального вреда, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, не соответствуют статьям 2, 18, 53 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации в той части, в какой содержащиеся в них положения – по смыслу, придаваемому им судебной практикой, – не распространяются на случаи причинения вреда (включая моральный) в результате незаконного административного задержания, а статья 60 ГПК Российской Федерации, определяющая допустимость доказательств, не соответствует статьям 2, 18, 53 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации в той части, в какой – по смыслу, придаваемому ей судебной практикой, – не признает в качестве допустимых доказательств, подтверждающих характер, вид и степень причиненного физическому лицу административным задержанием морального вреда, объяснения этого лица, изложенные в исковых и иных адресованных суду заявлениях и данные в ходе судебного разбирательства.

1.2. По факту дорожно-транспортного происшествия (столкновение автомобилей), имевшего место 11 июля 2007 года, было возбуждено производство по делу об административном правонарушении, и 3 августа 2007 года в отношении гражданина В.К. Рогожкина, управлявшего одним из участвовавших в столкновении автомобилей, вынесено постановление по делу

об административном правонарушении. Решением заместителя начальника ОГИБДД УВД по Октябрьскому району города Красноярска от 15 августа 2007 года указанное постановление было отменено, а дело направлено на новое рассмотрение. Постановлением от 6 марта 2008 года, вынесенным начальником ОГИБДД УВД по Октябрьскому району города Красноярска, производство по делу прекращено на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 (истечение сроков давности привлечения к административной ответственности) и части 5 статьи 28.7 (истечение сроков расследования по делу) КоАП Российской Федерации.

Жалоба В.К. Рогожкина, который, не считая себя виновным в дорожно-транспортном происшествии, возражал против прекращения дела, оставлена без удовлетворения Октябрьским районным судом города Красноярска, указавшим в своем решении от 9 июля 2008 года, что истечение сроков давности привлечения к административной ответственности является безусловным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

В.К. Рогожкин оспаривает конституционность пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, относящего к числу обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности. По мнению заявителя, названное положение, допуская в таких случаях прекращение производства по делу без установления всех подлежащих выяснению обстоятельств, включая вопросы о наличии (отсутствии) события и состава административного правонарушения, о виновности лица в его совершении, противоречит статьям 2, 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 49 Конституции Российской Федерации.

1.3. 15 апреля 2007 года в отношении гражданина М.В. Филандрова был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.1 «Мелкое хулиганство» КоАП Российской Федерации. Постановление мирового судьи судебного участка № 208 Центрального района города Санкт-Петербурга от 7 мая 2007 года о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении М.В.Филандрова в связи с отсутствием события административного правонарушения было отменено апелляционным решением Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 7 июня 2007 года, а дело возвращено на новое рассмотрение. Постановление мирового судьи судебного участка № 207 Центрального района города Санкт-Петербурга от 14 июня 2007 года, которым производство по делу в отношении М.В.Филандрова вновь было прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения, решением Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 11 сентября 2007 года отменено, а производство по делу прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

М.В. Филандров полагает, что пункт 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации, предусматривающий вынесение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении решения об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии, в частности, обстоятельств, указанных в статье 24.5 данного Кодекса, а также пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации позволяют прекратить производство по делу об административном правонарушении в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности несмотря на возражения лица, в отношении которого возбуждено данное дело, и без установления всех подлежащих выяснению по делу обстоятельств, включая вопросы о наличии (отсутствии) события и состава административного правонарушения, о виновности лица в его совершении, и тем самым противоречат статьям 46 (часть 2), 49, 52 и 53 Конституции Российской Федерации.

1.4. Согласно оспариваемой М.Ю. Карелиным статье 60 ГПК Российской Федерации обстоятельства дела, которые в соответствии с законом должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими доказатель-

ствами. Тем самым данная статья, отсылая к другим положениям законодательства, закрепляющим императивное правило оценки судом допустимости доказательств в гражданском процессе, сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы заявителя.

То же относится к оспариваемому М.В. Филандровым пункту 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации, который содержит норму, отсылающую к статье 24.5 данного Кодекса, приводится заявителем в подтверждение позиции относительно неконституционности пункта 6 ее части 1 и сам по себе не может рассматриваться как нарушающий его права и свободы в конкретном деле.

Соответственно, в силу статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» производство по настоящему делу в части проверки конституционности пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации и статьи 60 ГПК Российской Федерации, подлежит прекращению.

Поскольку в остальной части жалобы граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

1.5. Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются:

взаимосвязанные положения части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, регулирующие применение административного задержания, – в той части, в какой на основании этих положений разрешается вопрос о законности и допустимости применения административного задержания на срок не более 48 часов как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве меры административного наказания административный арест, в том числе если производство по делу об административном правонарушении было прекращено в соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 24.5 данного Кодекса в связи с отсутствием состава административного правонарушения или события административного правонарушения;

положения пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации, регулирующие возмещение вреда, в том числе морального, причиненного незаконными действиями органов публичной власти и их должностными лицами, независимо от их вины, – в той их части, в какой на основании этих положений во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации разрешается вопрос о возмещении гражданину вреда, причиненного незаконным административным задержанием на срок до 48 часов как мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест;

пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, согласно которому производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, – в той части, в какой он служит основанием прекращения производства по делу об административном правонарушении и в случае, когда лицо, в отношении которого возбуждено данное дело, возражает против такого прекращения.

2. Осуществляя правовое регулирование в сфере административной ответственности, в том числе определяя составы административных правонарушений, виды административных наказаний, а также меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, федеральный законодатель – в силу статей 17 (часть 3), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации – обязан исходить из недопустимости отмены или ума-

ления прав и свобод человека и гражданина, как они признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и из возможности их ограничения федеральным законом только соразмерно конституционно значимым целям защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Признавая необходимость повышенного уровня защиты прав и свобод граждан в сфере правоотношений, связанных с публичной, в том числе административной, ответственностью, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что законодательные механизмы, действующие в этой сфере, должны соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации, ее статей 17, 19, 46 и 55, и общих принципов права критериям справедливости, соразмерности и правовой безопасности, с тем чтобы гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека в качестве высшей ценности, в том числе посредством справедливого правосудия (постановления от 12 мая 1998 года № 14-П, от 11 мая 2005 года № 5-П и от 27 мая 2008 года № 8-П).

Названные критерии – в силу статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, – распространяются непосредственно как на само законодательство об административных правонарушениях, так и на соответствующие правоприменительные акты органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также на судебные решения.

Исходя из положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих, с одной стороны, обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15, часть 2), а с другой – право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53), в системном единстве с конституционными принципами правового государства и приоритета прав человека и гражданина (статьи 1 (часть 1), 2 и 18), критериями их допустимых ограничений и гарантиями государственной, в том числе судебной, защиты (статьи 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 45, 46 и 55 (части 2 и 3)), акт о привлечении к административной ответственности или о применении принудительных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении является законным, если он издан на основании закона и по сути отвечает конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности.

Соответственно, лицо, относительно которого вынесен акт о применении принудительных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, по существу, ограничивалось бы в возможности реализовать свое право на судебную защиту, если бы суды оценивали законность действий (бездействия) органа государственной власти или должностного лица исключительно с точки зрения соблюдения пределов предоставленных им законом (т. е. формально определенных) полномочий, не исследуя все обстоятельства, связанные с установлением наличия или отсутствия события и (или) состава административного правонарушения.

3. Согласно статье 22 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (часть 1); арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (часть 2). Из данной статьи во взаимосвязи со статьями 1, 2, 15, 17, 19, 21 и 55 Конституции Российской Федерации следует, что право на свободу и личную неприкосновенность как одно из основных прав, будучи неотчуждаемым и принадлежащим каждому от рождения, может быть ограничено лишь при соблюдении обще-

правовых принципов и на основе конституционных критериев необходимости, разумности и соразмерности, с тем чтобы не допустить утраты самого существа данного права.

Корреспондирующая приведенным конституционным положениям о праве каждого на свободу и личную неприкосновенность статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющаяся в силу статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации составной частью российской правовой системы и имеющая приоритет перед внутренним законодательством, закрепляет основополагающие в демократическом обществе гарантии данного права, включая гарантии защиты от незаконного лишения свободы.

Согласно пункту 1 статьи 5 Конвенции каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом: а) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом; б) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом; в) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения; г) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом; д) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг; е) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче.

Как неоднократно подчеркивал в своих решениях Европейский Суд по правам человека, любое лишение свободы должно не только осуществляться в соответствии с основными процессуальными нормами национального права, но и отвечать предписаниям статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исчерпывающим образом определяющей обстоятельства, при которых человек может быть лишен свободы на законных основаниях (пункт 42 постановления от 22 марта 1995 года по делу «Кинн (Quinn) против Франции», пункты 57 и 61 постановления от 27 ноября 1997 года по делу «К.-F. против Германии», пункт 122 постановления от 25 мая 1998 года по делу «Курт (Kurt) против Турции»).

Понятие «лишение свободы» в его конституционно-правовом смысле имеет автономное значение, заключающееся в том, что любые вводимые в отраслевом законодательстве меры, если они фактически влекут лишение свободы (будь то санкция за правонарушение или принудительные меры, обеспечивающие производство по делу), должны отвечать критериям правомерности именно в контексте статьи 22 Конституции Российской Федерации и статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составляющих нормативную основу регулирования ареста, задержания, заключения под стражу и содержания под стражей в сфере преследования за совершение уголовных и административных правонарушений в качестве мер допустимого лишения свободы.

Задержание, арест, заключение под стражу и содержание под стражей, несмотря на их процессуальные различия, по сути есть лишение свободы. В связи с этим Европейский Суд по правам человека, отмечая при толковании соответствующих положений Конвенции, что лишение физической свободы фактически может приобретать разнообразные формы, не всегда адекватные классическому тюремному заключению, предлагает оценивать их не по формальным, а по сущностным признакам, таким как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества, семьи, прекращение выполнения служебных

обязанностей, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц (пункт 14 постановления от 1 июля 1961 года по делу «Лоулесс (Lawless) против Ирландии» (№ 3), пункты 92 и 102 постановления от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (Guzzardi) против Италии», пункты 55 и 68 постановления от 28 октября 1994 года по делу «Мюррей (Murray) против Соединенного Королевства»), пункт 42 постановления от 24 ноября 1994 года по делу «Кеммаш (Kemmache) против Франции» (№ 3)).

Европейский Суд по правам человека считает, что статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, провозглашая право на свободу и личную неприкосновенность, говорит о физической свободе лица; ее цель – гарантировать, чтобы никто не мог быть произвольно лишен свободы в смысле данной статьи, для чего следует исходить из конкретной ситуации и учитывать такие критерии, как характер, продолжительность, последствия и условия исполнения рассматриваемой меры; лишение свободы и ограничение свободы отличаются друг от друга лишь степенью или интенсивностью, а не природой или сущностью (пункт 42 постановления от 25 июня 1996 года по делу «Амюур (Amuur) против Франции»).

Таким образом, положения статей 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее официальном истолковании Европейским Судом по правам человека определяют характер и пределы допустимых ограничений права на свободу и личную неприкосновенность, устанавливаемых федеральным законодателем при регулировании принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Соответственно, принудительные меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях, – поскольку они связаны с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, не могут и применяться в противоречии с указанными предписаниями.

В частности, административное задержание в качестве принудительной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении не может применяться, если оно не обусловлено целями, определенными в подпункте «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции, в силу которого законным признается задержание лица, произведенное с тем чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения.

Понятие «законное задержание», употребленное в подпункте «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции, как и понятие «задержание, произведенное в установленном законом порядке» включают обязанность осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях органов государственной власти и их должностных лиц соблюдать нормы материального и процессуального законодательства. В контексте содержащихся в данной норме предписаний это означает, что задержанный имеет право на проверку соблюдения органом государственной власти или его должностным лицом законодательных положений, необходимых для признания примененной к нему принудительной меры законной в указанном смысле, а суд, в свою очередь, должен проверить как соблюдение процессуальных норм, на основе которых производится задержание, так и обоснованность этой меры с точки зрения целей, а также исходя из того, была ли она необходимой и разумной в конкретных обстоятельствах, послуживших основанием для ее применения. При этом должностное лицо, производящее административное задержание, должно располагать такими фактами и сведениями, которые достаточны для объективно обоснованного подозрения в том, что задерживаемый мог совершить соответствующее правонарушение. Задержание во всяком случае не может быть признано обоснованным, если действия, вменяемые задержанному, в момент их совершения не могли расцениваться как правонарушение.

Само по себе то обстоятельство, что задержанное лицо не было впоследствии привлечено к административной ответственности и не предстало перед судом, не обязательно озна-

чает, что задержание было незаконным и нарушало требования статьи 22 Конституции Российской Федерации и подпункта «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции. Факты и сведения, которые дают основания для применения задержания как предварительной меры принуждения с целью обеспечения производства по делу об административном правонарушении, могут оказаться впоследствии недостаточными для принятия решения об административной ответственности. Требования, обуславливающие правомерность задержания, не предполагают, что компетентное должностное лицо уже в момент задержания должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу. Целью задержания как обеспечительной меры является создание условий для проведения производства по делу о соответствующем административном правонарушении, с тем чтобы были проверены факты, подтверждены или устранены конкретные подозрения, обосновывающие задержание, подготовлены необходимые документы для передачи дела на рассмотрение суда.

Административное задержание является правомерным, если оно, отвечая критериям, вытекающим из статей 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с подпунктом «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обусловлено характером правонарушения и необходимо для последующего исполнения решения по делу об административном правонарушении. Соответственно, признание ошибочности вынесенного по делу об административном правонарушении судебного акта может не отразиться на оценке законности задержания в качестве предварительной меры по обеспечению производства по данному делу, а доводы о незаконности задержания не должны признаваться достаточными, если они сводятся исключительно к утверждению, что вышестоящая инстанция, проверяя судебный акт, обнаружила ошибки в установлении фактических обстоятельств или применении норм права.

4. Конкретизируя положения статьи 22 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (часть 3) применительно к сфере административной ответственности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает в качестве самой строгой меры наказания за наиболее серьезные административные правонарушения (в частности, за мелкое хулиганство – статья 20.1) административный арест, который заключается в изоляции нарушителя от общества на срок до пятнадцати суток, а за нарушения требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции – до тридцати суток; административный арест назначается судьей (статья 3.9).

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В качестве мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях, связанных с временным принудительным ограничением свободы, данный Кодекс предусматривает доставление, административное задержание и привод (статья 27.1).

Доставление и привод являются принудительным препровождением лица для составления протокола, совершения других процессуальных действий по делу об административном правонарушении (статьи 27.2 и 27.15). В исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу, применяется административное задержание, срок которого, как правило, не должен превышать трех часов (часть 1 статьи 27.3, часть 1 статьи 27.5). Вместе с тем по делам о нарушении режима Государственной границы Российской Федерации, о нарушении таможенных правил (часть 2 статьи 27.5), а также в отношении неко-

торых правонарушений, предусмотренных главой 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» (включая мелкое хулиганство – статья 20.1), за которые может быть назначено наказание в виде административного ареста (часть 3 статьи 27.5), привлекаемое к ответственности лицо при наличии определенных законом оснований может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов, исчисляемый, по общему правилу, с момента доставления (часть 4 статьи 27.5). При этом задержанные лица содержатся в специальных помещениях, исключающих возможность их самовольного оставления (статья 27.6).

Из названных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в их системной связи следует, что административное задержание лица, в отношении которого ведется административное преследование, на срок до 48 часов представляет собой по сути лишение свободы, хотя и носящее кратковременный характер. Требования к законности этой меры – исходя из смысла статей 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и подпункта «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод – не могут сводиться к соблюдению одних лишь формальных условий, предполагающих ее применение должностными лицами в рамках закона, в законных целях и в соответствии с задачами законодательства об административных правонарушениях.

Административное задержание, предусмотренное частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, может считаться законным лишь в том случае, если оно осуществляется в целях, определяемых предписаниями Конституции Российской Федерации и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо для их достижения и является соразмерным. Следовательно, такое административное задержание не может быть признано законным, если оно применялось должностным лицом хотя и в рамках установленных законом полномочий, но с нарушением указанных целей и критериев, при отсутствии достаточных оснований, произвольно или тем более сопровождалось злоупотреблением властью.

По смыслу статей 17 (часть 3), 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, административное задержание на срок до 48 часов – с учетом его юридической природы как формы ограничения конституционного права на свободу – может быть признано законным и в случае последующего прекращения производства по делу об административном правонарушении, в том числе по таким основаниям, как отсутствие события административного правонарушения или отсутствие состава административного правонарушения (пункты 1 и 2 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации), если должностное лицо или орган публичной власти действовали в условиях, когда были достаточные основания полагать, что применение данной принудительной меры необходимо.

Соответственно, прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения, а также по каким-либо иным основаниям не может служить препятствием для обжалования незаконного применения административного задержания как принудительной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Иное нарушало бы гарантированные Конституцией Российской Федерации право на свободу и личную неприкосновенность (статья 22), а также право на судебную защиту (статья 46) и противоречило бы принципам законодательства об административных правонарушениях, в частности принципу законности (статья 1.6 КоАП Российской Федерации).

5. Реализуя предписания статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель закрепил в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правило, согласно которому вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (часть 2 статьи 27.1).

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению (статья 1069); при этом, по общему правилу, лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине (пункт 2 статьи 1064).

Вместе с тем Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает случаи возмещения вреда и при отсутствии вины причинителя вреда. Так, в соответствии с пунктом 1 его статьи 1070 вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. Согласно статье 1100 данного Кодекса компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ (абзац третий).

По буквальному смыслу приведенных положений статей 1070 и 1100 ГК Российской Федерации, на случаи незаконного привлечения граждан к административной ответственности в виде административного ареста также распространяется исключение из общего правила возмещения гражданам вреда, причиненного в рамках дела об административном правонарушении, т. е. возмещение производится независимо от вины органов государственной власти и их должностных лиц, что обусловлено особым значением конституционного права каждого на свободу и личную неприкосновенность, которое, хотя и не является абсолютным, т. е. не относится к не подлежащим никаким ограничениям, имеет тем не менее исключительную ценность, поскольку создает необходимые условия для реализации всех других основных прав и свобод.

Предусмотренное частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации административное задержание на срок не более 48 часов, которое применяется только по делам о правонарушениях, за совершение которых в виде наказания может быть назначен административный арест (на срок до 15 или до 30 суток), не будучи арестом как мерой административного наказания, тем не менее представляет собой лишение свободы в смысле статьи 22 Конституции Российской Федерации и подпункта «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод: положение лица, к которому применяется такое административное задержание в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связано с принудительным пребыванием в ограниченном пространстве, временной изоляцией от общества, прекращением выполнения служебных обязанностей, с невозможностью свободного передвижения и общения с другими лицами.

Таким образом, административное задержание, предусмотренное частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, по обуславливающим его природе ограничениям и последствиям для задержанного сопоставимо с административным арестом и задержанием как видами лишения свободы, на которые распространяется режим гарантий, предусмотренный статьей 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и не обладает такими сущ-

ностными характеристиками, которые могли бы оправдать – при выявлении незаконности этих мер – применение различающихся компенсаторных механизмов. То обстоятельство, что административный арест как мера наказания применяется лишь в рамках судебной процедуры, обеспечивающей дополнительные возможности судебной проверки его фактических оснований и вынесения справедливого решения с соблюдением конституционных принципов правосудия, также свидетельствует о полной неоправданности исключения не имеющего таких судебных гарантий незаконного административного задержания на срок не более 48 часов из числа деяний публичной власти, относительно которых должны действовать правила возмещения вреда в порядке статей 1070 и 1100 ГК Российской Федерации.

Отсутствие в тексте пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации непосредственного указания на административное задержание не может означать, – по смыслу этих статей во взаимосвязи с частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации и подпунктом «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, – что их действие не распространяется на случаи, когда право на свободу ограничивается в связи с административным задержанием на срок не более 48 часов как обеспечительной мерой при производстве по делам об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде административного ареста. Иное не соответствовало бы ни Конституции Российской Федерации, ни Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Данный вывод находит подтверждение в Определении от 4 декабря 2003 года № 440-О, в котором Конституционный Суд Российской Федерации указал, что вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, должен возмещаться государством в полном объеме независимо от вины соответствующих должностных лиц не только в прямо перечисленных в пункте 1 статьи 1070 ГК Российской Федерации случаях, но и тогда, когда вред причиняется в результате незаконного применения в отношении гражданина такой меры процессуального принуждения, как задержание. Это требование основано на ранее выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2000 года № 11-П правовой позиции, в силу которой понятия «задержанный», «обвиняемый», «предъявление обвинения», «публичное преследование» применительно к обеспечению конституционных прав граждан должны толковаться в их конституционно-правовом, а не в узко специальном смысле, в котором они используются в уголовно-процессуальном законе. Оно действует и при выявлении конституционно-правового смысла административного задержания как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, при котором – в целях реализации конституционных прав граждан – необходимо учитывать не только формальное процессуальное, но и фактическое положение лица, в отношении которого осуществляется публичное преследование за совершение административного правонарушения.

Таким образом, пункт 1 статьи 1070 и абзац третий статьи 1100 ГК Российской Федерации – по их смыслу в системе действующего гражданско-правового и административно-правового регулирования – не могут рассматриваться как исключющие возмещение гражданину имущественного ущерба и компенсации морального вреда независимо от вины должностных лиц, являющихся причинителями вреда, в случае признания административного задержания на срок не более 48 часов незаконным (часть 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации).

6. Как следует из статей 1.2–1.6 КоАП Российской Федерации, производство по делам об административных правонарушениях имеет своими целями, прежде всего, защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от правонарушений, защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод. Административное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают

назначению административного судопроизводства, что и отказ от административного преследования невиновных.

Поскольку административные правонарушения, которые в отличие от преступлений, влекущих наступление уголовной ответственности, представляют собой меньшую общественную опасность и, по общему правилу, влекут менее строгие меры административной ответственности, имеют для граждан не столь значительные негативные последствия, федеральный законодатель, реализуя свое полномочие по правовому регулированию административной ответственности и административной процедуры (статья 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации), вправе определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений.

Этим, в частности, обусловлено установление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве основания прекращения дела истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (пункт 6 части 1 статьи 24.5). При этом в силу презумпции невиновности (статья 1.5 КоАП Российской Федерации) лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено ввиду истечения сроков давности, считается невиновным, т. е. государство, отказываясь от преследования лица за административное правонарушение, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного и, более того, признает, что не имеет оснований для опровержения его невиновности.

Продолжение публичного преследования за административное правонарушение, не имеющее существенной общественной опасности в сравнении с преступлением, по истечении установленных законом сроков давности являлось бы излишним с точки зрения задач законодательства об административных правонарушениях, не оправдывало бы усилий по установлению события и состава административного правонарушения и не способствовало бы повышению эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности. Установив временные пределы для административного преследования, государство защищает также подозревавшееся в совершении административного правонарушения лицо от не ограниченной по времени угрозы публичного преследования, не согласующейся с уважением достоинства личности и правом на личную неприкосновенность.

Следовательно, положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, предполагая прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, не допускает необоснованного ухудшения правового положения лица и не может рассматриваться как противоречащее целям защиты его прав и свобод. При этом обеспечивается определенный баланс интересов лица, привлекавшегося к административной ответственности и, как правило, заинтересованного в прекращении административного преследования, и публичных интересов, состоящих в минимизации расходов публичных ресурсов там, где подобная рациональная организация деятельности органов власти не приводит к юридически значимым последствиям, т. е. адекватна социально необходимому результату и не создает угрозы недопустимого ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 2-П и от 18 февраля 2000 года № 3-П).

Вместе с тем отказ от административного преследования в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не может препятствовать реализации права на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц, совершенными при производстве по делу об административном правонарушении. Прекращение дела не является преградой для установления в других процедурах ни виновности лица в качестве основания для его привлечения к гражданской ответственности или его невиновности.

сти, ни незаконности имевшего место в отношении лица административного преследования в случае причинения ему вреда: споры о возмещении причиненного административным преследованием имущественного ущерба и о компенсации морального вреда или, напротив, о взыскании имущественного и морального вреда в пользу потерпевшего от административного правонарушения разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства (статья 4.7 КоАП Российской Федерации).

Лицо, привлекавшееся к административной ответственности, участвует в таком споре не как субъект публичного, а как субъект частного права и может доказывать в процедуре гражданского судопроизводства и свою невиновность, и причиненный ему ущерб. Таким образом, предъявление лицом соответствующих требований не в порядке административного судопроизводства, а в другой судебной процедуре может привести к признанию незаконными действий осуществлявших административное преследование органов, включая применение ими мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и к вынесению решения о возмещении причиненного вреда.

В любом случае прекращение производства по делу об административном правонарушении за истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не может препятствовать использованию материалов данного дела в качестве доказательств в другом производстве. При этом, поскольку в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении дела (пункт 4 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации), то, как следует из части 2 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации, распространяющей данное правило на решения по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, эти обстоятельства подлежат проверке также при рассмотрении в установленном порядке жалобы на постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Отказ обжаловавшему соответствующее постановление лицу в оценке этих обстоятельств, в том числе подтверждающих необоснованность выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях данного лица состава административного правонарушения, являлся бы, по существу, отказом в праве на судебную защиту, при том что закон прямо обязывает судью, вышестоящее должностное лицо при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверять дело в полном объеме, так же как в случае последующего пересмотра решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении (часть 3 статьи 30.6 и часть 3 статьи 30.9 КоАП Российской Федерации).

Таким образом, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации предполагает, что в случае, когда производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, проверка и оценка выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях конкретного лица состава административного правонарушения не исключаются. Иное препятствовало бы судебной защите прав и свобод граждан, делая иллюзорным механизм компенсации вреда, причиненного в результате злоупотребления властью, и, соответственно, противоречило бы статьям 19, 45, 46, 52 и 53 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть 1 статьи 27.1, часть 1 статьи 27.3 и часть 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содер-

жащиеся в них положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования и во взаимосвязи с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 24.5 данного Кодекса предполагают, что административное задержание на срок не более 48 часов может применяться лишь в случае, если имеются достаточные основания считать его необходимым и соразмерным для обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста, а последующее прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием события административного правонарушения или отсутствием состава административного правонарушения не может служить основанием для отказа в обжаловании незаконного применения административного задержания как принудительной меры обеспечения производства по данному делу.

2. Признать пункт 1 статьи 1070 и абзац третий статьи 1100 ГК Российской Федерации во взаимосвязи с частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку данные положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не исключают возможность возмещения гражданам вреда, причиненного незаконным административным задержанием на срок не более 48 часов как мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, независимо от вины соответствующих органов публичной власти и их должностных лиц.

3. Признать положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, согласно которому начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку названное положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможность отказа в таких случаях от оценки обоснованности выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях лица состава административного правонарушения.

4. В силу статьи 125 Конституции Российской Федерации, статей 6, 74, 86, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл положений пунктов 1, 2 и 6 части 1 статьи 24.5, части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, а также пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

5. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 60 ГПК Российской Федерации и пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации.

6. Правоприменительные решения, принятые по делам граждан Карелина Михаила Юрьевича, Рогожкина Владимира Константиновича и Филандрова Максима Владимировича, подлежат пересмотру в установленном порядке, если они основаны на положениях пунктов 1, 2 и 6 части 1 статьи 24.5, части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, а также пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

**Дело о проверке конституционности пункта 4
части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового
кодекса Российской Федерации и абзаца второго
пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской
Федерации в связи с жалобами Российского
химико-технологического университета им. Д.И.
Менделеева и Московского авиационного института
(государственного технического университета)**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

14 мая 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Заявителями подвергается сомнению конституционность ряда норм Налогового кодекса Российской Федерации. А именно:

подпункт 4 части второй статьи 250, согласно которой внереализационными доходами признаются доходы от сдачи имущества (включая земельные участки) в аренду (субаренду), если такие доходы не определяются налогоплательщиком в порядке, установленном статьей 249 настоящего Кодекса;

статья 321.1, предусматривающая особенности ведения налогового учета бюджетными учреждениями, в соответствии с которой:

1. Налогоплательщики – бюджетные учреждения, финансируемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или получающие средства в виде оплаты медицинских услуг, оказанных гражданам в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования, а также получающие доходы от иных источников, в целях налогообложения обязаны вести раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования и за счет иных источников.

В целях настоящей главы иными источниками – доходами от коммерческой деятельности признаются доходы бюджетных учреждений, получаемые от юридических и физических лиц по операциям реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав, и внереализационные доходы.

Налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой дохода от реализации товаров, выполненных работ, оказанных услуг, суммой внереализационных доходов (без учета налога на добавленную стоимость, акцизов по подакцизным товарам) и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности.

В налоговом учете учет операций по исчислению доходов от коммерческой деятельности и расходов, связанных с ведением этой деятельности, ведется в порядке, установленном настоящей главой.

Сумма превышения доходов над расходами от коммерческой деятельности до исчисления налога не может быть направлена на покрытие расходов, предусмотренных за счет бюджетных ассигнований, выделяемых бюджетному учреждению.

2. В составе доходов и расходов бюджетных учреждений, включаемых в налоговую базу, не учитываются доходы, полученные в виде средств целевого финансирования и целевых

поступлений на содержание бюджетных учреждений и ведение уставной деятельности, финансируемой за счет указанных источников, и расходы, производимые за счет этих средств.

Аналитический учет доходов и расходов по средствам целевого финансирования и целевых поступлений ведется по каждому виду поступлений с учетом требований настоящей главы.

3. Если бюджетными ассигнованиями, выделенными бюджетному учреждению, предусмотрено финансовое обеспечение расходов по оплате коммунальных услуг, услуг связи, транспортных расходов по обслуживанию административно-управленческого персонала, расходов по всем видам ремонта основных средств за счет двух источников, то в целях налогообложения принятие таких расходов на уменьшение доходов, полученных от предпринимательской деятельности и средств целевого финансирования, производится пропорционально объему средств, полученных от предпринимательской деятельности, в общей сумме доходов (включая средства целевого финансирования). Если бюджетными ассигнованиями, выделенными бюджетному учреждению, не предусмотрено финансовое обеспечение расходов по оплате коммунальных услуг, услуг связи (за исключением мобильной связи) и на ремонт основных средств, приобретенных (созданных) за счет бюджетных средств, указанные расходы учитываются при определении налоговой базы по предпринимательской деятельности при условии, что эксплуатация указанных основных средств связана с ведением такой предпринимательской деятельности. При этом в общей сумме доходов для указанных целей не учитываются внереализационные доходы (доходы, полученные в виде банковских процентов по средствам, находящимся на расчетном, депозитном счетах, полученные от сдачи имущества в аренду, курсовые разницы и другие доходы).

4. В целях настоящей главы при определении налоговой базы к расходам, связанным с осуществлением коммерческой деятельности, помимо расходов, произведенных в целях осуществления предпринимательской деятельности, относятся:

1) суммы амортизации, начисленные по имуществу, приобретенному за счет полученных от этой деятельности средств и используемому для осуществления этой деятельности. При этом по основным средствам, приобретенным до 1 января 2002 года, остаточная стоимость определяется как разница между первоначальной стоимостью объекта основных средств и суммой амортизации, начисленной по правилам бухгалтерского учета за период эксплуатации такого объекта;

2) расходы на ремонт основных средств, эксплуатация которых связана с ведением некоммерческой и (или) коммерческой деятельности и которые приобретены (созданы) за счет бюджетных средств, если финансовое обеспечение данных расходов не предусмотрено бюджетными ассигнованиями, выделенными бюджетному учреждению.

5. В бюджетных учреждениях (независимо от наличия у таких учреждений расчетных или иных счетов), занимающихся коммерческой деятельностью, бухгалтерский учет ведется централизованными бухгалтериями в соответствии с положениями настоящей главы.

Декларации по налогу представляются централизованными бухгалтериями в налоговые органы по месту нахождения каждого бюджетного учреждения в порядке, установленном настоящим Кодексом. Кроме того, подвергается сомнению конституционность пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которым установлено, что к неналоговым доходам бюджетов относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

Фактически же, суть жалоб состоит в том, что заявители, являясь бюджетными учреждениями, предоставляли в аренду помещения, являющиеся федеральной собственностью и находящиеся в их оперативном управлении. Так, РХТУ им. Менделеева сдавал в аренду помеще-

ния в 2003 и 2004 годах, МАИ – в 2005 году. Поступавшие по договорам аренды средства в полном объеме до уплаты налогов зачислялись на балансовый счет 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» в порядке, предусмотренном нормами федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год (2004, 2005, 2006 и 2007 годы)³⁴, пунктом 4 статьи 256 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Положением о порядке осуществления операций по использованию средств, поступающих в федеральный бюджет от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, имеющим право на дополнительное бюджетное финансирование.

Заявители считали указанные суммы неналоговыми доходами бюджета и в связи с невозможностью удержания суммы для уплаты налога на прибыль из денежных средств на счете 40101 в Федеральном казначействе Российской Федерации не уплачивали налог на прибыль. За что и были привлечены налоговыми органами к налоговой ответственности.

Изучив материалы дела, полагаем, нельзя согласиться с утверждениями заявителей, что вышеназванные положения Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации не соответствуют нормам Конституции Российской Федерации.

Статья 57 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

Анализируя налоговое и бюджетное законодательство можно сделать вывод, что доходы бюджетных учреждений, полученные от арендной платы, однозначно подлежат налогообложению, на что прямо указано в статье 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей отнесение доходов к неналоговым только после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах (в том числе и в оспариваемом заявителями пункте 3).

К такому же выводу пришел и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, анализируя судебную практику. В Письме Президиума ВАС Российской Федерации от 22.12.2005 № 98 утверждается, что получаемый государственными и муниципальными учреждениями доход от осуществления приносящей доход деятельности (в т. ч. в виде арендной платы) не может быть квалифицирован в качестве средств целевого финансирования, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль.

Подтверждает необходимость уплаты налогов и Министерство финансов Российской Федерации. В своем Письме от 29 апреля 2008 года № 01-СШ/30 указывает, что в соответствии с пунктом 4 статьи 250 Налогового кодекса средства, полученные от сдачи в аренду имущества, относятся к внереализационным доходам налогоплательщиков и согласно статье 321.1 этого Кодекса подлежат учету бюджетными учреждениями при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

В Письме от 14 ноября 2008 года № 02-03-0/3467 Министерство финансов Российской Федерации разъясняет порядок уплаты налога с доходов полученных от аренды имущества до вступления в силу отдельного федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, предусмотрена возможность федеральным бюджетным учреждениям, имеющим право на дополнительный источник бюджетного финансирования в размере поступившей в установленном порядке на счет № 40101 суммы доходов от сдачи в аренду имущества, осуществлять расходы за счет дофинансирования. В письме предусмотрено, что уплата налога на прибыль федеральными бюджетными учреждениями, имеющими право на дофинансирование, должна осуществляться в пределах доведенных им соответствующими главными распорядителями средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств по дополнительному источнику бюджетного финансирования по коду 290 «Прочие расходы» классификации операций сектора государственного управления.

Правда порядок установлен только на 2008 и 2009 год.

Законодателем же до настоящего времени четкий механизм исчисления и уплаты налога с дохода, полученного от аренды имущества не предусмотрен. Подтверждением тому являются названные уже здесь письма и приказы Министерства финансов Российской Федерации³⁵. Так, в Письме от 29 апреля 2008 года Минфин утверждает, что до настоящего времени отсутствует механизм, обеспечивающий реализацию положений бюджетного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, а также законодательства о налогах и сборах в части налогообложения доходов, получаемых бюджетными учреждениями от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного им в оперативное управление.

Полагаю, что рассматривать конституционность оспариваемых заявителями норм необходимо в совокупности с другими нормами Гражданского, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, о чем свидетельствуют отзывы и заключения, поступившие в Конституционный Суд Российской Федерации. Анализ показывает, что при их подготовке специалисты обосновывали свои выводы и заключения ссылками на более чем шестьдесят статей и в целом до десяти глав вышеназванных кодексов.

Следует отметить, что учебные заведения можно отнести к специфическим плательщикам налогов. Специфика заключается в том, что уплата отдельных видов налогов в основном связана с налоговыми льготами, установленными для учебных учреждений. Начиная с 1992 года, с принятием Закона Российской Федерации «Об образовании» бюджетные доходы образовательных учреждений формировались из различных источников (бюджетных средств и внебюджетных средств). При этом бюджетные средства налогом не облагались.

С введением в действие части второй Налогового кодекса (Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ) ситуация изменилась. Федеральным законом от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ введена глава 25 Налогового кодекса предусматривающая «Налог на прибыль организаций». Оспариваемая заявителями статья 321.1, устанавливающая «Особенности налогового учета в бюджетных учреждениях», введена Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ. В настоящее время она действует в редакции федеральных законов от 29 декабря 2004 г. № 204-ФЗ и от 29 ноября 2007 г. № 284-ФЗ. Этой статьей определяются именно особенности ведения налогового учета бюджетными учреждениями, а не порядок и споры уплаты налога на прибыль, как это считают заявители, подвергая сомнению конституционность этой нормы.

С 1 января 2000 года вступил в действие Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ), действующий в настоящее время в редакции Федерального закона от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ.

Оспариваемый заявителями пункт 3 статьи 41 Бюджетного кодекса действует в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, и, как уже было сказано выше, предусматривает уплату налога с дохода от использования имущества.

Согласно статье 42 этого Кодекса к доходам бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, относится плата от сдачи имущества в аренду, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством.

При этом следует заметить, что бюджетное законодательство определяет не содержание права учреждений на доходы, полученные им от приносящей доход деятельности, а закрепляют особенности учета этих средств, который при этом не изменяет закрепленный Гражданским кодексом Российской Федерации объема прав учреждения на доходы. Так, если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе (пункт 2 статьи 298 ГК РФ).

Мы видим, что в итоге, независимо от особенностей учета доходов, получаемых от аренды имущества, именно учреждение является тем лицом, которое получает эти доходы в свое распоряжение, пусть даже и трансформированные в дополнительный источник бюджетного финансирования.

Следовательно, в силу положений главы 25 Налогового кодекса учреждения не исключаются из числа плательщиков налога, а доходы, полученные им от сдачи имущества в аренду, подлежат учету им при определении налоговой базы по налогу на прибыль.

При этом, согласно статье 70 Бюджетного кодекса бюджетные ассигнования на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включают уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации.

В соответствии с положениями Налогового кодекса налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период, исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах (статьи 45, 52 НК РФ).

Обеспечение ясности и определенности уплаты налога гарантируется каждому налогоплательщику основополагающими принципами законодательства о налогах и сборах.

Полагаю, что оспариваемые заявителями нормы Налогового и Бюджетного кодексов не могут быть признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, поскольку они не предусматривают освобождение от уплаты налога на прибыль, полученную бюджетными учреждениями с доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности.

Механизм уплаты такого налога в настоящее время определен Министерством финансов Российской Федерации вышеназванными приказами, положением и письмами, которые в соответствии со статьей 34.2 Налогового кодекса Российской Федерации являются обязательными как для налогоплательщиков, так и для налоговых агентов. Решен Министерством финансов Российской Федерации и вопрос об освобождении бюджетных учреждений от бремени начисления и уплаты пеней за недоимку по налогу на прибыль организаций, образующуюся в связи с отсутствием механизма, обеспечивающего реализацию бюджетного законодательства Российской Федерации (Письмо Минфина от 29 апреля 2008 года № 01-СШ/30).

Полагаю, что Конституционный Суд Российской Федерации вправе рекомендовать федеральному законодателю ускорить принятие законодательных норм, определяющих четкий механизм уплаты такого налога.

Вопрос, на который бы я хотел обратить внимание, это то, что в настоящем деле мы рассматриваем конституционность норм Налогового и Бюджетного кодексов в порядке конкретного нормоконтроля.

Первое, на что бы я хотел обратить внимание Высокого суда, это статус заявителя – государственное учреждение. Более того, как следует из слов самого представителя заявителя, он рассматривает, что в данном случае за ним вообще стоит фигура государства. То есть у нас для конкретного нормоконтроля на самом деле отсутствует основание. Я не вижу, каким образом государственное и бюджетное учреждение может претендовать на защиту своих прав и свобод, предусмотренных Конвенцией о защите прав и свобод человека и гражданина. Рассматривать государственное учреждение в качестве объединения граждан вряд ли в данном случае возможно, тем более в части контекста, который рассматривается сегодня.

Я не случайно ставлю этот вопрос, не столько в связи с вопросом о возможности или невозможности рассмотрения. Действительно, существует проблема в части средств, предусмотренных для финансирования бюджетных учреждений. Это действительно очень большая, глобальная проблема, которая далеко выходит за пределы конкретного нормоконтроля. Если бы ставили ее в порядке абстрактного нормоконтроля, то действительно тогда у нас возникал бы ряд вопросов, которые бы вышли далеко за пределы сегодняшнего рассмотрения.

Это и вопрос о статусе собственно доходов с федерального бюджета. Действительно ли доход, который осуществляют учреждения, получается учреждениями? Если он является доходом федерального бюджета, то с какого момента его таковым считать?

И практика (в том числе и российского законодательства) знает разные периоды. У нас был период до 1992 года и после Закона об образовании, когда все доходы были освобождены от уплаты налогов и, тем самым, доходом бюджета становились с момента поступления средств. Был период, когда внесли изменения, и этот вопрос стал решаться после уплаты налогов. Но и до сих пор, я бы сказал, есть вопросы, не решенные в отношении иных учреждений (не образовательных). Например, если возьмем администрацию Морского порта, то канальный сбор, портовый сбор и так далее вообще поступают сразу на финансирование той деятельности, которую осуществляет администрация Морского порта, а средства собственного бюджета в порядке целевого финансирования вообще не предусматриваются.

То есть на самом деле проблема взаимоотношений бюджета, бюджетного учреждения, действительно, существует. Но я еще раз повторяю: мы сегодня рассматриваем вопрос в порядке только конкретного нормоконтроля, и выход за эти пределы не предполагает рассмотрения вопросов, которые я сейчас обозначил.

Другая проблема – это то, что, действительно, на период с 1992 года, когда Законом об образовании была предусмотрена абсолютная вольница для образовательных учреждений, было предусмотрено, что оно вправе извлекать доход из любого вида деятельности, в том числе и от доходов от сдачи в аренду. И на протяжении двадцати лет государство пыталось вернуть большую часть образовательных учреждений (я не говорю всех, и я не говорю о конкретных сегодняшних заявителей), большую часть, тех, которые перешли на то, что стали единственным источником рассматривать доход от аренды. И такие проблемы тоже существовали. В основном они касались научных учреждений, которые прекратили научную деятельность и в большей части использовали те площади, которые были предусмотрены. Только доходами от аренды они и существовали.

И вот этот период, когда эти доходы были абсолютно свободные и распоряжались ими абсолютно свободно, и до того момента, пока законодатель не ввел процедуры сдачи в аренду этих помещений, контроль за учетом расходующихся средств, полученных от этого, эта проблема продолжала существовать, и можно посмотреть судебно-арбитражную и иную практику о том, что в данном случае вопрос колебался и, действительно, не был до конца решен.

Действительно, проблема была решена не так давно, в конце 2008 года только, разъяснениями налоговой службы.

Означает ли это полное устранение неопределенности? Я полагаю, что вопрос о том, надо платить налог или нет, решен, и Конституция обязывает: каждый должен платить законно установленные налоги.

Вопрос о сроках уплаты налогов. Я думаю, что если сейчас поинтересоваться у бухгалтера, то он тут же ответит, что в любом случае – в пределах налогового периода, он все равно не выходит за пределы годового срока. Но ведь в нашем случае налогоплательщики даже не хотели платить, они же не уплачивали этот налог и не пытались, хотя понимали необходимость уплаты.

Поэтому вопрос о том, что не определен механизм – да, он не установлен, он сложный, но ведь не этого добивались налогоплательщики. Они добивались того, чтобы признать эти средства целевыми средствами финансирования, можно ли их считать таковыми.

Я полагаю, Высший Арбитражный Суд ответил на этот вопрос исчерпывающим образом.

И я не думаю, что эти средства можно каким-то образом трансформировать в целевые средства. То, что факт проходит через Федеральное казначейство, отнюдь не означает, что они становятся обезличенными средствами федерального бюджета и потом автоматически распре-

деляются вне зависимости от тех доходов и тех интересов самого образовательного учреждения, которые осуществляются.

Кроме того, если мы говорим о периоде, о том, что средства становятся доходами федерального бюджета после уплаты налогов и сборов и так далее. Действительно, проблема очень острая в каком контексте?

Если исходить из статуса образовательного и бюджетного учреждения, которые, к сожалению, у нас различаются в гражданском, в бюджетном и в налоговом законодательстве, то, действительно, это разные вопросы. Но если все-таки смотреть с точки зрения тех целей регулирования, которые предусматривает соответствующее законодательство, то мы достаточно четко увидим ответ.

Гражданское законодательство определяет право бюджетного учреждения на пользование государственным имуществом и отнюдь не предпрещает вопрос, является ли это иными доходами. Конечно, это все доход собственника, а собственник в данном случае разрешил образовательному учреждению использовать эти средства.

С точки зрения налогового законодательства, здесь тоже вполне очевидный ответ на вопрос: да, эти средства подлежат налогообложению.

Бюджетное законодательство осуществляет учетную деятельность.

Состыковать их действительно сложно. Действительно, у нас, к сожалению, налоговая реформа опережает бюджетную. И действительно сложен ответ на этот вопрос: в какой момент и что.

К сожалению, действительно всегда развитие происходит по спирали, и мы вернулись к тому витку спирали, когда доходы бюджетных учреждений мы опять раскассировали по разным видам счетов, которые имеют свой режим, и так далее. Это усложняет определенную финансовую деятельность, но отнюдь не предпрещает вопрос о том, что в этом случае средства становятся целевым финансированием.

Я еще раз повторяю, что в истории Российской Федерации у нас был период, когда все средства, получаемые из федерального бюджета, и были единственные средства, только эти были целевым финансированием. Более того, было четко определено: эти на зарплату, это на капитальное строительство, это на текущее содержание. Сегодня предлагается самому учреждению решить вопрос, на какие цели эти средства пойдут. Но его надо решить заранее, а не постфактум, как это могут делать коммерческие организации.

Можно ли, действительно, говорить о том, что вообще невозможно спланировать? Я полагаю, что, наверное, ответ риторический. Конечно, можно спланировать. В любом случае цифра от сдачи в аренду будет известна в зависимости от того, какой объем площадей будет сдан. Тем более, что понятно, что не годичный срок, а срок менее одного года обусловлен только одним правилом: о том, что не подлежит регистрации этот договор, его можно периодически перезаключать, если он меньше, чем на год. Поэтому, естественно, годовое планирование: естественно, никто не приходит на месяц, на два.

Поэтому я полагаю, что определенность в сроках и порядке уплаты внесена письмами Министерства финансов и налоговой службы. Нужен ли законодательный акт? Безусловно, нужен. Конечно, его необходимо ускорять. И я полагаю, что у Конституционного Суда есть все основания сказать о необходимости ускорения принятия законодательного решения в этой сфере.

Но говорить о том, что нормы, которые сегодня подлежат оспариванию, являются неконституционными, я полагаю, оснований нет. Каждый обязан платить законно установленные налоги.

И более того: сам заявитель это прекрасно понимает, судя по тому, какие нормы ставятся под сомнения. Он не ставит под сомнение сам факт того, что вообще не надо платить налог. Он

ставит под сомнение вопрос о порядке и сроках. Соответственно, обязанность платить налоги никто не снимает. И вопрос о неконституционности норм не стоит.

Поэтому я полагаю, что у Конституционного Суда есть все основания не признавать оспоренные нормы неконституционными и рекомендовать законодателю ускорить решение вопроса в части порядка и процедур уплаты налогов.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 22 июня 2009 года № 10-П

*по делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 3211 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)*³⁶

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи В.Г. Ярославцева, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой,

с участием представителя Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета) – адвоката Д.А. Тютюнина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 3211 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Поводом к рассмотрению дела явились жалобы Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета). Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С. Бондаря, мнение эксперта – доктора юридических наук Н.А. Шевелевой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации – судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.А. Наумова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Заявители по настоящему делу – Российский химико-технологический университет им. Д.И. Менделеева и Московский авиационный институт (государственный технический университет) оспаривают конституционность следующих законоположений:

пункта 4 части второй статьи 250 Налогового кодекса Российской Федерации, признающего внебюджетными доходами налогоплательщика доходы от сдачи имущества (вклю-

чая земельные участки) в аренду (субаренду), если такие доходы не определяются налогоплательщиком в порядке, установленном статьей 249 данного Кодекса; статьи 321¹ Налогового кодекса Российской Федерации, определяющей особенности ведения бюджетными учреждениями налогового учета в целях налогообложения налогом на прибыль организаций, согласно которой, в частности, бюджетные учреждения, финансируемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также получающие доходы от иных источников, включая внереализационные доходы, обязаны вести раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования и за счет иных источников; при этом налоговая база бюджетных учреждений по данному налогу определяется как разница между полученной суммой внереализационных доходов и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности; абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, относящего к неналоговым доходам бюджетов доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

1.1. Заявители, являющиеся государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, предоставляли в аренду помещения, находящиеся в федеральной собственности и переданные им в оперативное управление. В соответствии с требованиями бюджетного законодательства средства, полученные от использования федеральной собственности, зачислялись на единый счет федерального бюджета и впоследствии отражались на лицевых счетах этих учреждений в качестве дополнительного бюджетного финансирования. Полагая, что доходы, полученные бюджетными учреждениями образования от сдачи государственного имущества в аренду, являются неналоговыми доходами федерального бюджета, и не имея возможности принимать распорядительные решения в отношении средств, находящихся на едином счете федерального бюджета, заявители не уплачивали с указанных сумм налог на прибыль организаций. Решением инспекции Федеральной налоговой службы № 7 по городу Москве от 15 сентября 2006 года Российский химико-технологический университет им. Д.И. Менделеева был привлечен к налоговой ответственности за совершение налоговых правонарушений, в том числе за неполную уплату сумм налога на прибыль организаций от сдачи в аренду федерального имущества. Ему также было предложено уплатить не полностью уплаченный налог и пеню за его несвоевременную уплату. Законность требований налогового органа в этой части была подтверждена решением Арбитражного суда города Москвы от 6 июля 2007 года, оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций. Суды пришли к выводу, что денежные средства, получаемые бюджетными учреждениями от сдачи в аренду находящегося в их оперативном управлении федерального имущества, и в том случае, если эти средства расходуются на финансирование их уставной деятельности, не могут быть отнесены к средствам целевого финансирования и целевых поступлений и подлежат учету при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций. Довод о том, что механизм реализации бюджетного и налогового законодательства в части налогообложения доходов бюджетных учреждений, полученных от сдачи в аренду государственного имущества, до настоящего времени не разработан, суды не приняли во внимание, указав, что это не может служить основанием для освобождения от исполнения обязанности по уплате налога на такие доходы.

Аналогичные требования были предъявлены к Московскому авиационному институту (государственному техническому университету) инспекцией Федеральной налоговой службы № 43 по городу Москве, которая 22 января 2008 года вынесла решение о привлечении его к налоговой ответственности за совершение налоговых правонарушений, в том числе за неуплату налога на прибыль организаций от сдачи федерального имущества в аренду, и пред-

ложила уплатить доначисленный налог, а также пеню и штраф за его несвоевременную уплату. Арбитражный суд города Москвы решением от 8 апреля 2008 года, оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, отказал заявителю в признании решения налогового органа в части доначисления налога на прибыль, взыскания пени и штрафа недействительным. В передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации ему также было отказано. 1.2. По мнению Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева, положения статьи 321¹ Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации – поскольку эти положения, по смыслу, придаваемому им налоговыми органами и арбитражными судами, служат основанием для взимания с государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования налога на прибыль организаций с доходов, полученных от сдачи государственного имущества в аренду, несмотря на отсутствие установленных законом формально определенных порядка и сроков уплаты бюджетными учреждениями этого налога, – нарушают его конституционные права как налогоплательщика и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 и 57.

Московский авиационный институт (государственный технический университет) ставит под сомнение саму по себе возможность уплаты бюджетным учреждением налога на прибыль с дохода от сдачи в аренду государственного имущества, и, соответственно, просит признать противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 и 57, пункт 4 части второй статьи 250 Налогового кодекса Российской Федерации и абзац второй пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По мнению заявителя, содержащиеся в них нормы, предполагающие включение в налоговую базу по налогу на прибыль организаций средств, полученных бюджетными учреждениями образования от сдачи в аренду государственного имущества, вводят экономически не обоснованную налоговую обязанность и нарушают конституционное требование определенности налогового регулирования. 1.3. Согласно части первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующей положение статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. В Постановлении от 12 октября 1998 года № 24-П Конституционный Суд Российской Федерации, обосновывая допустимость конституционной жалобы государственного унитарного предприятия, исходил из того, что юридические лица, как частные, так и государственные (независимо от их организационно-правовой формы), являются субъектами закрепленной статьей 57 Конституции Российской Федерации обязанности платить законно установленные налоги и сборы и что споры по жалобам юридических лиц, возникающие при определении соответствия законов статье 57 Конституции Российской Федерации, затрагивают ряд конституционных прав граждан и их объединений.

По смыслу приведенной правовой позиции, конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков, в том числе на государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (бюджетные учреждения); соответственно, на них распространяются также конституционные принципы и гарантии судебной защиты в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы. Следовательно, жалобы Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета) могут быть признаны допустимыми в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». 1.4. Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения пункта 4 части второй статьи 250 и статьи 321¹ Налогового кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с абзацем вторым пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в той части, в какой эти законоположения предусматривают – в общей системе действующего бюджетного и налогового правового регулирования – включение в налоговую базу по налогу на прибыль организаций доходов государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования от сдачи переданного им в оперативное управление федерального имущества в аренду и, соответственно, обязательность уплаты ими этого налога. 2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (статья 57); федеральные налоги и сборы находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «з»); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3).

По смыслу названных конституционных положений, нормативно-правовое регулирование в сфере налогов и сборов относится к компетенции законодателя, который обладает достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания налоговой политики, самостоятельно решает вопрос о целесообразности налогообложения тех или иных экономических объектов, руководствуясь при этом конституционными принципами регулирования экономических отношений. Так, в силу статьи 19 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 57 налогообложение должно быть основано на конституционном принципе равенства, который исключает придание налогам и сборам дискриминационного характера и возможность их различного применения, в том числе в зависимости от формы собственности. В налогообложении равенство понимается прежде всего как равномерность, нейтральность и справедливость налогообложения. Это означает, что одинаковые экономические результаты деятельности налогоплательщиков должны влечь одинаковое налоговое бремя и что принцип равенства налогового бремени нарушается в тех случаях, когда определенной категории налогоплательщиков предоставляются иные по сравнению с другими налогоплательщиками условия, хотя между ними нет существенных различий, которые оправдывали бы неравное правовое регулирование.

По своей конституционно-правовой природе налоги являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации его публичных задач, представляют собой форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти. Тем самым они позволяют реализовать социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции Российской Федерации как демократического правового социального государства (статьи 1 (часть 1) и 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации). Следовательно, налоговое регулирование призвано, не ограничиваясь достижением фискальных целей государства, обеспечивать эффективное использование государственной собственности как материальной основы осуществления программ экономического, социального, культурного развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина (статьи 2, 7, 18, 71 (пункты «в», «е») Конституции Российской Федерации) с учетом всей совокупности социально-экономических и иных факторов развития Российской Федерации. Поскольку налоговое регулирование направлено на реализацию конституционных функций государства в целом, федеральный законодатель уполномочен не только разграничивать налоги на федеральные, региональные и местные, но и осуществлять распределение доходов, поступающих от налогов, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Данный вывод соотносится с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность

собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов (Постановление от 17 июня 2004 года № 12-П). Следовательно, федеральный законодатель вправе использовать налогообложение также в целях бюджетного регулирования. Обладая широкими дискреционными полномочиями в сфере налогообложения, законодатель тем не менее не может действовать произвольно. В силу конституционного требования о необходимости уплаты только законно установленных налогов и сборов во взаимосвязи с предписаниями статей 15 и 18 Конституции Российской Федерации механизм налогообложения должен обеспечивать полноту и своевременность взимания налогов и сборов с обязанных лиц и одновременно – надлежащий правовой характер деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, связанной с изъятием средств налогообложения.

Соответственно, федеральное законодательство о налогах и сборах должно создавать надлежащие условия исполнения налоговой обязанности, что предполагает, в частности, при установлении федеральных налогов определение всех элементов налоговых обязательств, включая объект налогообложения, налоговую базу, порядок исчисления и уплаты налога. Соблюдение федеральным законодателем при формировании структуры налога конституционных требований формальной определенности и полноты элементов налогового обязательства и учет объективных характеристик экономико-правового содержания налога обеспечивают эффективность налогообложения и реальность его целей, а также позволяют налогоплательщикам своевременно уплатить налог, а налоговым органам – осуществлять контроль за действиями налогоплательщиков по уплате налоговых сумм в бюджет. Вместе с тем, поскольку обязанность платить законно установленные налоги распространяется в равной мере на всех налогоплательщиков, законодатель при определении нормативно-правового механизма налогообложения тех или иных экономических объектов должен учитывать также юридически значимые характеристики субъектов, включаемых в сферу налогообложения, с тем чтобы особенности их правового статуса не служили препятствием для реализации возложенной на них налоговой обязанности. Это относится и к государственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования, для которых в силу специфики их правового положения как бюджетных учреждений уплата налогов и сборов в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах, является одновременно исполнением бюджетного обязательства получателей средств федерального бюджета, что, в свою очередь, определяется нормами бюджетного законодательства.

Следовательно, признавая государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования плательщиками налогов и сборов, федеральный законодатель не может не учитывать особенности их правового статуса как субъектов не только налогового, но и бюджетного права, что предполагает необходимость обеспечения непротиворечивого правового регулирования исполнения данными субъектами налоговой обязанности, в том числе на основе согласования норм налогового и бюджетного законодательства.

3. Реализуя свои конституционные полномочия по установлению налогов и сборов, федеральный законодатель в главе 25 Налогового кодекса Российской Федерации установил налог на прибыль организаций и определил круг налогоплательщиков (статья 246), объект налогообложения (статья 247), налоговую базу (статья 274), налоговые ставки (статья 284), налоговый и отчетный периоды (статья 285), общий порядок исчисления налога и авансовых платежей (статья 286). В число плательщиков данного налога включены и бюджетные учреждения, получающие доходы от коммерческой деятельности. По смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 13 марта 2008 года № 5-П, налоговые обязательства организаций являются прямым следствием их деятельности в экономической сфере и потому неразрывно с ней связаны; возникновению налоговых обязательств, как правило, предшествует вступление организации в гражданские правоотношения,

т. е. налоговые обязательства базируются на гражданско-правовых отношениях либо тесно с ними связаны. Следовательно, бюджетные учреждения признаются плательщиками налога на прибыль организаций, поскольку они допущены государством к участию в гражданском обороте в качестве самостоятельных субъектов, обладающих правом оперативного управления государственным имуществом, и уполномочены на осуществление деятельности, связанной с получением экономической выгоды.

Закрепляя правила определения налогоплательщиками – бюджетными учреждениями налоговой базы по налогу на прибыль организаций, федеральный законодатель установил, что в составе доходов и расходов бюджетных учреждений, включаемых в налоговую базу, не учитываются доходы, полученные в виде средств целевого финансирования и целевых поступлений на содержание бюджетных учреждений и ведение уставной деятельности, финансируемой за счет указанных источников, и расходы, производимые за счет этих средств (абзац первый пункта 2 статьи 321¹ Налогового кодекса Российской Федерации). Ставя под сомнение конституционность пункта 4 части второй статьи 250 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, как предусматривающих включение в налоговую базу по налогу на прибыль организаций доходов бюджетных учреждений образования от сдачи государственного имущества в аренду, Московский авиационный институт (государственный технический университет) исходит из того, что соответствующие средства при уплате их арендатором первоначально в полном объеме учитываются в доходах федерального бюджета, а впоследствии отражаются на лицевых счетах бюджетного учреждения образования в качестве дополнительного бюджетного финансирования, которое следует считать целевым финансированием по смыслу налогового законодательства. Эти средства, по мнению заявителя, не являются прибылью от коммерческой деятельности, а представляют собой доход федерального бюджета, который направляется на определенные цели, что исключает возможность их включения в налоговую базу по налогу на прибыль организаций. Иное понимание указанных законоположений, имеющее место в правоприменительной практике, означает, как полагает заявитель, установление экономически не обоснованного налога и приводит к нарушению его конституционных прав как налогоплательщика.

3.1. Доходами от коммерческой деятельности бюджетных учреждений, которые – в отличие от доходов, получаемых ими в рамках целевого финансирования, – для целей главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации отнесены к доходам от иных источников, признаются доходы, получаемые бюджетными учреждениями от юридических и физических лиц по операциям реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав, а также внереализационные доходы, к числу которых отнесены доходы от сдачи имущества в аренду (пункт 4 части второй статьи 250, абзац второй пункта 1 статьи 321¹ Налогового кодекса Российской Федерации). В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налогоплательщики – бюджетные учреждения в целях налогообложения обязаны вести раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования и за счет иных источников (абзац первый пункта 1 статьи 321¹); налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой доходов, в том числе суммой внереализационных доходов, и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности (абзац третий пункта 1 статьи 321¹); к внереализационным расходам относятся, в частности, расходы на содержание переданного по договору аренды имущества (подпункт 1 пункта 1 статьи 265); при этом сумма превышения доходов над расходами от коммерческой деятельности до исчисления налога не может быть направлена на покрытие расходов, предусмотренных за счет бюджетных ассигнований, выделяемых бюджетному учреждению (абзац пятый пункта 1 статьи 321¹).

В силу приведенных законоположений участие бюджетных учреждений в договорных отношениях, возникающих при передаче ими в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности, относится для целей налогообложения к коммерческой деятельности бюджетных учреждений и влечет возникновение у них дохода от иных источников. В свою очередь, Бюджетный кодекс Российской Федерации, квалифицируя средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, как доходы бюджетов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, признает их неналоговым доходом бюджета после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах (абзац второй пункта 3 статьи 41, абзац второй статьи 42), что также свидетельствует об обязанности бюджетного учреждения произвести уплату налога на прибыль организаций с соответствующих доходов. Для федеральных бюджетных учреждений образования начиная с 2000 года федеральным законодателем установлен специальный бюджетно-правовой режим доходов, полученных ими от сдачи государственного имущества в аренду. Федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год в период с 2000 года по 2007 год, а впоследствии – Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (пункт 1 части 11 статьи 5) доходы указанных бюджетных учреждений от сдачи государственного имущества в аренду признаются дополнительным источником их бюджетного финансирования и после поступления на единый счет федерального бюджета отражаются на лицевых счетах этих учреждений как средства, предназначенные для их содержания и развития материально-технической базы. В то же время статьи 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации, касающиеся отнесения к доходам бюджетов доходов от использования государственного или муниципального имущества, Федеральным законом от 29 мая 2002 года № 57-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункты 1 и 2 статьи 5) были дополнены указанием на то, что соответствующие средства считаются доходом бюджета после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Между тем следует учитывать, что целевое финансирование, целевые поступления в смысле Налогового кодекса Российской Федерации не тождественны осуществляемому в соответствии с бюджетным законодательством дополнительному бюджетному финансированию, хотя оно также носит строго целевой характер. Доходы федеральных образовательных учреждений от сдачи государственного имущества в аренду являются источником их дополнительного бюджетного финансирования, чем предопределяется использование доходов федерального бюджета и обеспечиваются финансовые гарантии надлежащего осуществления этими учреждениями возложенных на них публичных функций. Тем самым реализуется бюджетное регулирование, распространяющееся на финансовые средства, которые поступили в доход федерального бюджета и с которых уже уплачены соответствующие налоги и сборы. Следовательно, такое правовое регулирование не изменяет налогово-правовую квалификацию указанных средств и не выводит их из состава налоговой базы по налогу на прибыль организаций. Таким образом, положениями пункта 4 части второй статьи 250 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающего включение в налоговую базу по налогу на прибыль организаций доходов от сдачи имущества в аренду, и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, признаются неналоговым доходом бюджета после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, фактически введено налогообложение налогом на прибыль организаций доходов государственных образо-

вательных учреждений высшего профессионального образования от сдачи в аренду переданного им в оперативное управление федерального имущества.

3.2. Налогообложение налогом на прибыль организаций доходов, полученных от использования имущества, находящегося в государственной собственности, является, как следует из решений Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 2 октября 2003 года № 384-О, от 1 ноября 2007 года № 719-О-О и др.), вопросом целесообразности, разрешение которого относится к компетенции законодателя. Законодатель вправе определить элемент юридического состава налога на прибыль организаций, каковым является субъект данного налога (налогоплательщик), таким образом, чтобы осуществляющие государственные функции организации, обладающие правами юридического лица, признавались налогоплательщиками независимо от того, закреплено ли соответствующее имущество за этими организациями на праве хозяйственного ведения (оперативного управления) либо оно входит в состав казны. Взимание налога на прибыль организаций при предоставлении публичного имущества в аренду обусловлено тем, что при этом появляется объект налогообложения, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога. Освобождение таких операций от налогообложения должно осуществляться в соответствии с конституционными принципами экономической нейтральности налогов и признания и защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. В тех случаях, когда законодатель имеет намерение вывести из-под налогообложения те или иные субъекты либо объекты, он прямо на это указывает, что, однако, в настоящее время не относится к государственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования.

В условиях действующего правового регулирования налоговые доходы, поступающие от обложения налогом на прибыль организаций, распределяются между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в установленной законодателем пропорции (статья 284 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Следовательно, налогообложение доходов в виде платы, получаемой государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования от сдачи государственного имущества в аренду, обосновано тем, что оно обеспечивает – в рамках общих процессов управления федеральной государственной собственностью – в том числе перераспределение средств внутри бюджетной системы Российской Федерации, учитывая ее трехуровневое построение.

3.3. Таким образом, положения пункта 4 части второй статьи 250 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации – в той части, в какой они предполагают (при соблюдении требований законного установления налогов) 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, – не противоречат Конституции Российской Федерации. 4. Использование государством налогового метода для перераспределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации требует строгого соблюдения конституционных принципов налогообложения, в том числе заключающих в себе гарантии имущественных прав бюджетных учреждений как налогоплательщиков, ответственных за своевременное, полное и правильное исполнение конституционной обязанности по уплате налогов.

В соответствии с нормативно-доктринальными подходами, выработанными в практике Конституционного Суда Российской Федерации, в целях обеспечения реализации обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы (статья 57 Конституции Российской Федерации) принимаемые законы о налогах должны быть конкретными и понятными,

неопределенность же норм налогового законодательства может привести к не согласующемуся с принципом правового государства (статья 1 (часть 1) Конституции Российской Федерации) произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с налогоплательщиками и к нарушению равенства граждан перед законом (статья 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации); акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить, причем все неустранимые сомнения, противоречия и неясности таких актов толкуются в пользу плательщика налога или сбора (пункты 6 и 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации); неопределенность налоговых норм может приводить как к нарушению прав налогоплательщиков, так и к уклонению от исполнения конституционной обязанности по уплате налога (постановления от 8 октября 1997 года № 13-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 30 января 2001 года № 2-П, определения от 12 июля 2006 года № 266-О, от 2 ноября 2006 года № 444-О, от 15 января 2008 года № 294-О-П). Названные конституционные критерии правомерного регулирования налогообложения в полной мере распространяются на все структурные элементы налогового обязательства и предполагают установление ясного, понятного, непротиворечивого порядка уплаты налога.

4.1. Как следует из взаимосвязанных положений пункта 1 статьи 45 и пункта 5 статьи 58 Налогового кодекса Российской Федерации, налогоплательщик обязан самостоятельно, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах, исполнить обязанность по уплате налога в порядке, который для федеральных налогов устанавливается данным Кодексом. Содержание этой обязанности, согласно правовой позиции, изложенной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2004 года № 41-О, состоит в том, что налогоплательщик должен самостоятельно, от своего имени уплатить соответствующую сумму налога в бюджет.

Процесс исполнения налоговой обязанности государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования как бюджетными учреждениями имеет существенную специфику, которая обусловлена особенностями их бюджетно-правового статуса, в частности отсутствием у таких учреждений банковских счетов и осуществлением расчетов через лицевые счета, открываемые в соответствующих органах исполнительной власти. Федеральным бюджетным учреждениям лицевые счета открываются в органах Федерального казначейства. Поэтому исполнение таким бюджетным учреждением обязанности по уплате налога осуществляется путем предъявления платежного поручения на уплату налога в тот орган Федерального казначейства, в котором ему открыт лицевой счет, а сама обязанность признается исполненной с момента отражения на лицевом счете учреждения операции по перечислению соответствующих денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации (подпункт 2 пункта 3 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации).

Одновременно в бюджетном регулировании предусматривается зачисление доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, на счет органов Федерального казначейства, открытый для учета и распределения этими органами доходов в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодательством Российской Федерации, между соответствующими бюджетами – счет № 40101 (статья 40 Бюджетного кодекса Российской Федерации, приказ Министерства финансов Российской Федерации от 5 сентября 2008 года № 92н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»). С учетом юридических характеристик этого счета бюджетные учреждения не обладают в отношении находящихся на нем финансовых средств какими-либо распорядительными полномочиями, в частности, они не вправе давать поручение на их списание в целях реализации обязанности по уплате налогов и сборов. Так, доходы, полученные от сдачи в аренду

федерального имущества государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, после их зачисления в доход федерального бюджета признаются источником дополнительного бюджетного финансирования, отражаются на лицевых счетах указанных учреждений, открытых в органах Федерального казначейства, и направляются на содержание и развитие их материально-технической базы сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных ведомственной структурой расходов федерального бюджета. В соответствии как с прежним, так и с действующим в настоящее время порядком осуществления операций со средствами дополнительного бюджетного финансирования орган Федерального казначейства не позднее трех рабочих дней после поступления в доход федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным имуществом, закрепленным за соответствующим получателем средств федерального бюджета, являющимся арендодателем, отражает по соответствующему коду классификации доходов бюджетов в сумме, равной поступившей арендной плате, на лицевом счете получателя бюджетных средств, открытом арендодателю, источник дополнительного бюджетного финансирования (пункт 6 Положения, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 57н и признанного утратившим силу приказом Министерства финансов Российской Федерации от 23 декабря 2008 года № 144н; пункт 2.6.1 Порядка, утвержденного приказом Федерального казначейства от 10 октября 2008 года № 8н).

Для принятия бюджетными учреждениями образования денежных обязательств, подлежащих оплате за счет источника дополнительного бюджетного финансирования, главные распорядители средств федерального бюджета доводят до них лимиты бюджетных обязательств на основании расходного расписания (статьи 161 и 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункт 5.1 приказа Министерства финансов Российской Федерации от 30 сентября 2008 года № 104н). При этом – хотя бюджетные учреждения образования в условиях действующего правового регулирования не лишены возможности включить уплату налогов и сборов в бюджетную смету или внести в нее соответствующие изменения по мере необходимости в течение текущего года – средства дополнительного бюджетного финансирования подлежат использованию в установленных законом целях, в числе которых уплата налогов и сборов законом прямо не указана. В то же время в силу абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации арендная плата признается доходом федерального бюджета после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, что для федеральных бюджетных учреждений образования предполагает уплату налога на прибыль организаций с указанного дохода до его учета в составе доходов федерального бюджета. Таким образом, действующее законодательное регулирование налогообложения 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. При этом законодательно не установлен и какой-либо специальный порядок уплаты налога на прибыль организаций указанными бюджетными учреждениями, что свидетельствует о пробельности правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство финансов Российской Федерации, как орган, уполномоченный давать разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах, предприняло попытку преодолеть неопределенность и фактическое отсутствие надлежащего механизма исполнения федеральными бюджетными учреждениями, имеющими право на дополнительный

источник бюджетного финансирования, обязанности по уплате налога на прибыль организаций. Министерство финансов Российской Федерации указало, что, поскольку действующим законодательством для этих учреждений предусмотрена возможность осуществлять расходы за счет дополнительного финансирования в размере поступившей в установленном порядке на счет № 40101 суммы доходов от сдачи в аренду имущества, уплата ими налога на прибыль должна осуществляться в пределах доведенных им соответствующими главными распорядителями средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств по дополнительному источнику бюджетного финансирования. Соответствующим образом был разъяснен и порядок отражения в бюджетном учете операций, связанных с начислением и уплатой налога на прибыль организаций с доходов от сдачи в аренду имущества (абзацы 14, 15 и 19 письма Министерства финансов Российской Федерации от 14 ноября 2008 года № 02-03-0/3467 «О некоторых вопросах, связанных с уплатой налога на прибыль федеральными бюджетными учреждениями», письмо от 19 февраля 2009 года № 02-0607/836). Между тем, как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, налог может считаться законно установленным, только если он установлен законом, который в силу его определенности, стабильности и особого порядка принятия может предоставить налогоплательщику достоверные данные о его налоговой обязанности (постановления от 8 октября 1997 года № 13-П, от 11 ноября 1997 года № 16-П и от 27 мая 2003 года № 9-П). При этом необходимо ясное и непротиворечивое урегулирование законом всех существенных элементов налогообложения, к которым пункт 1 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации относит порядок и сроки уплаты налога.

4.2. Таким образом, положения статьи 321¹ Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации – в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования не отвечают требованиям определенности законно установленного порядка 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, – не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1) и 57. Федеральному законодателю надлежит 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 и в соответствии с настоящим Постановлением в срок до 1 марта 2010 года. Руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым также установить особый порядок исполнения своего решения. Принимая во внимание, что само по себе возложение на государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования обязанности по уплате налога на прибыль организаций с доходов от сдачи государственного имущества в аренду не противоречит Конституции Российской Федерации, 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. Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения пункта 4 части второй статьи 250 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации – 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, – не противоречащими Конституции Российской Федерации.

2. Признать положения статьи 321¹ Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации – в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования не отвечают требованиям определенности законно установленного порядка 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, – не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1) и 57.

3. Федеральному законодателю надлежит в срок до 1 марта 2010 года урегулировать в соответствии с настоящим Постановлением порядок уплаты налога на прибыль организаций государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования с доходов от сдачи в аренду переданного им в оперативное управление федерального имущества.

4. Дела государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования «Российский химико-технологический университет им. Д.И. Менделеева» и «Московский авиационный институт (государственный технический университет)» – заявителей по настоящему делу подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

**Дело о проверке конституционности положений
пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 221 и 231
Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении
монополистической деятельности на товарных
рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона
«О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО
«Газэнергосеть» и ОАО «Нижекамскнефтехим»**

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

20 апреля 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

В жалобах заявителей ставится вопрос о конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 27 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции», на основании которых антимонопольному органу предоставлено право выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания о перечислении в федеральный бюджет всего дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

По мнению заявителей, неконституционность оспариваемых законоположений заключается в том, что они позволяют применять указанную меру ответственности без учета следующих обстоятельств:

вины каждой из компаний, входящих в группу привлекаемых к ответственности лиц, а также без соблюдения презумпции невиновности;

времени совершения правонарушения;

доли доходов, которая подлежит перечислению в федеральный бюджет каждой компании, входящей в указанную группу лиц.

Полагаем, что с позицией, изложенной в жалобах, нельзя согласиться по следующим основаниям.

1. В соответствии со статьей 10 Федерального закона «О защите конкуренции», направленного на реализацию конституционной обязанности государства по поддержке конкуренции и пресечению монополистической деятельности (статьи 8, 34 и 71 (пункт «ж») Конституции Российской Федерации), устанавливается запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением. Законом запрещаются действия (бездействие), занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе такие действия, как установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара.

Аналогичный запрет содержался в статье 5 (пункт 1) Закона РСФСР от 22 марта 1991 года «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, а также предупреждение и пресечение монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и иных ограничивающих конкуренцию действий возложен на антимонопольный орган. Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности естественных моно-

полий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа) и пр. (Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе»). Этот федеральный орган наделен, в частности, правом при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства возбуждать дела, по результатам рассмотрения которых принимать решения и выдавать предписания, в том числе о перечислении хозяйствующим субъектом в федеральный бюджет дохода, полученного в результате такого нарушения.

Хотелось бы обратить внимание Высокого Суда на некоторую коллизию рассмотрения данного дела: фактически оспаривается полномочие органа по соблюдению требований Конституции. На антимонопольный орган возложена обязанность соблюдать и осуществлять, применять нормы об обязательном осуществлении всеми участниками рынка пункта 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации о недопущении монополизма.

При этом, как следует из Закона «О защите конкуренции», данная мера воздействия на лицо, нарушающее антимонопольное законодательство, закреплена исключительно в качестве полномочия антимонопольного органа. Данное полномочие осуществляется, во-первых, во внесудебном порядке и заключается в выдаче хозяйствующему субъекту обязательного для исполнения предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (подпункт «к» пункта 2 части 1 статьи 23), так и в судебном порядке путем обращения в арбитражный суд с заявлением о взыскании в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (подпункт «е» пункта 6 части 1 статьи 23).

Необходимо учитывать, что обжалуемый подпункт «к» пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» не устанавливает непосредственно составы правонарушений антимонопольного законодательства Российской Федерации и должен рассматриваться в совокупности с иными нормами антимонопольного законодательства.

Конкретные составы правонарушений антимонопольного законодательства Российской Федерации, включая условия и основания возникновения ответственности, учитывающие указанные в жалобе обстоятельства, закреплены в других нормах законодательства Российской Федерации. В частности, такими нормами являются отдельные положения глав 2 и 3 названного Федерального закона, а также статьи 14.31–14.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Указанными статьями Кодекса предусмотрена административная ответственность за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, за недобросовестную конкуренцию.

В соответствии со статьей 2.1. Кодекса об административных правонарушениях административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Таким образом, поставленные в жалобе вопросы не могут рассматриваться применительно к подпункту «к» пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции».

Представляется, что поставленные заявителями вопросы должны быть рассмотрены в контексте разрешения вопроса о правовой природе полномочия антимонопольного органа на выдачу хозяйствующим субъектам обязательного для исполнения предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства. Поскольку именно правовая природа данной меры предопределяет порядок ее реализации.

Позиция о том, что рассматриваемую норму нельзя оценивать в качестве самостоятельного основания для привлечения к ответственности, а следует толковать лишь как одну из санкций за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации, уже реализована в правоприменительной практике, в частности в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства».

В мировой практике антимонопольное законодательство признается одним из наиболее сложных, поскольку находится на стыке экономики и права и его правовые нормы в большинстве случаев следует толковать не буквально, а исходя из экономического содержания конкретного института.

Именно такой подход предпринял Пленум ВАС РФ. Этим Постановлением фактически разрешена болезненная коллизия правовых норм Закона о защите конкуренции и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Изъятие в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, и штрафы, предусмотренные статьями 14.31–14.33 КоАП, рассматриваются как меры публичной ответственности. Основной подход Постановления Пленума ВАС предполагает, что в случае, если лицо было привлечено к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, арбитражным судом должно быть отказано антимонопольному органу в требовании о взыскании в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с тем же нарушением антимонопольного законодательства, поскольку в отношении этого лица одна мера публичной ответственности уже была применена. Причем взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства производится только в случае, если исходя из допущенного нарушения, привлечение лица к административной ответственности невозможно ввиду того, что нельзя определить штраф по правилам, установленным статьями 14.31–14.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Необходимо также отметить, что размер так называемого «оборотного» штрафа, за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации, установленного в данных положениях Кодекса, – а это от 1 до 15 % оборота компании за год, на том товарном рынке, на котором совершено правонарушение, – не является достаточно значительным для соответствующих правонарушителей. И как показывает практика, многие крупные компании накладываемые ФАС РФ штрафы просто включают в свои финансовые планы в раздел «Расходы» и продолжают нарушать по-прежнему.

В связи с этим данные санкции не всегда представляют собой эффективные меры ответственности в отношении крупных компаний и групп компаний, поскольку размер таких штрафов зачастую несоизмеримым с суммами незаконного дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Следует учитывать, что ответственность в виде взыскания в федеральный бюджет всего незаконного дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, которая установлена в подпункте «к» пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции», является наиболее эффективным механизмом обеспечения соблюдения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

2. Переходя к рассмотрению обращений заявителей, довод ОАО «Газэнергосеть» о том, что Закон о конкуренции и Федеральный закон О защите конкуренции позволяют антимонопольному органу выдавать предписание группе лиц без указания суммы, подлежащей перечислению в федеральный бюджет каждым из входящих в группу лиц лицом опровергается судебными актами. Это решение Арбитражного суда г. Москвы от 08.07.2008 г., постановление Девятого арбитражного суда г. Москвы от 15.09.2008 г. и постановление Федерального арбитражного

ражного суда Московского округа от 24.12.2008 г., которыми ФАС России отказано в удовлетворении иска о взыскании с ОАО «Газэнергосеть» 135 022 341 рублей 20 коп. дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, установленного решением ФАС России от 22.11.2005, поскольку ни в указанном решении антимонопольного органа, ни в предписании ФАС России о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, не определен размер суммы подлежащей перечислению в федеральный бюджет каждым из участников группы лиц.

Надо сказать, что вывод, к которому пришли судебные органы, полностью поддержан Федеральной антимонопольной службой России, которая также находит недействительным принятые и выданные по данному конкретному делу о нарушениях антимонопольного законодательства свои Решение и Предписание, содержащие указание на общую для всей группы сумму санкции. Такая позиция ФАС России свидетельствует о том, что факт правоприменения по данному вопросу, имел место лишь в конкретном деле заявителя, носит единичный характер и не может рассматриваться как сложившаяся правоприменительная практика этого федерального органа исполнительной власти.

На этом основании полагаем, что дело в части рассмотрения жалобы заявителя подлежит прекращению в связи с тем, что права заявителя не нарушены.

Согласно сохраняющей свою силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, возбуждение в Конституционном Суде Российской Федерации производства о проверке конституционности закона возможно тогда, когда права заявителя нарушаются самой нормой закона и заложенный в ней смысл не допускает такого ее истолкования и применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами, при котором права и законные интересы граждан могут быть защищены и восстановлены в обычном порядке (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2001 года № 59-О; от 18 декабря 2003 года № 507-О; от 19 февраля 2004 года № 72-О и др.)

2.1. Взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, является исключительной мерой ответственности. Оно не носит штрафного характера, государство, в лице антимонопольного органа, не наказывает нарушителя (что характерно для административной или уголовной ответственности), а изымает лишь ту часть дохода, которая необоснованно получена в результате нарушения антимонопольного законодательства.

Поэтому предписание контролирующего органа об изъятии сверхприбыли в доход бюджета направлено не на ущемление имущественных прав нарушителя, а на восстановление справедливого положения имущественной сферы хозяйствующего субъекта посредством лишения правонарушителя тех экономических выгод, которые явились результатом неправомерного использования своего доминирующего положения и, соответственно, нарушения антимонопольного законодательства.

Таким образом, целью предписаний, выдаваемых антимонопольным органом по результатам рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства является обеспечение конкуренции и устранение последствий нарушения антимонопольного законодательства.

Для административного законодательства естественно рассматривать изъятие части дохода как санкцию за нарушение, выразившееся в неисполнении какой-либо прямо закрепленной публично-правовой обязанности, оценивая при этом наличие вины субъекта правонарушения.

В то же время законодатель рассматривает злоупотребления доминирующим положением на рынке как выход за пределы допустимого использования гражданских прав, что предполагает и соответствующее реагирование государства, направленное на восстановление добросовестной конкуренции. Соответственно, изъятие дохода, полученного от осуществления объединением граждан своих прав и свобод в ущерб интересам других лиц и общества в целом,

направлено не на их наказание, а на восстановление положения, существовавшего до таких действий, устранение большей рыночной силы, приобретенной хозяйствующими субъектами за счет такого дохода, изъятие денежных средств в федеральный бюджет, позволяющее восстанавливать права потребителей, пострадавших от необоснованного повышения цен.

При таких обстоятельствах обжалуемая норма направлена на реализацию положений статей 8 (часть первая), 34 Конституции Российской Федерации, во взаимосвязи ее со статьями 17 и 55.

Аналогичная правовая позиция содержится в Постановлении Европейского Суда по правам человека от 3 июня 2004 года по поводу приемлемости жалоб № 69-042, 69-051, 69-054, 69-55, 69-56 против Российской Федерации в связи с привлечением петербургских хозяйствующих субъектов к ответственности за ценовой сговор на рынке нефтепродуктов летом 1999 года. Там говорится: «Нарушители должны подчиняться предписаниям, издаваемым территориальным управлением антимонопольной службы, в соответствии со статьей 12 Закона о конкуренции. Такие предписания варьируются от простого предупреждения прекратить монополистическую деятельность до принудительного раздела компании». По мнению Европейского Суда, эти полномочия ФАС относятся к регулирующей сфере. Сюда же относится и конфискация незаконно полученных доходов, которой были подвергнуты компании-заявители. Европейский Суд считает, что соответствующее постановление в большей степени служит целям получения денежной компенсации за причиненный вред, нежели является наказанием, предупреждающим повторное совершение нарушения. Для сравнения можно посмотреть постановление Европейского Суда по делу «Банденон против Франции» от 24 февраля 1994 года.

Статья 34 (часть 2) Конституции РФ, устанавливая запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, является основой для указанных положений антимонопольного законодательства.

2.2. По мнению заявителей, обжалуемое положение Закона о конкуренции допускает выдачу антимонопольным органом предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, независимо от времени совершения правонарушения, что приводит к нарушению конституционных прав, предусмотренных статьями 34 (часть 1) и 35 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что Закон «О защите конкуренции» является комплексным нормативным актом, в зависимости от характера регулируемых Законом отношений в нем выделяются административно-правовые (публичные нормы), процессуальные нормы и нормы гражданско-правовые. Нарушение разных норм влечет применение санкций разной правовой природы: административных, гражданско-правовых, а в соответствии с УК РФ возможна и уголовная ответственность.

Закон «О защите конкуренции» не содержит норм о сроках применения санкций за нарушение антимонопольного законодательства, поэтому можно полагать, что применение срока давности привлечения к той или иной ответственности зависит от правовой природы санкций и характера отношений.

Целью взыскания в бюджет дохода по решению и предписанию антимонопольного органа служит наказание за публичное нарушение, то есть такая санкция носит карательный, а не компенсационный характер. Эти признаки характеризуют такую меру воздействия как административную санкцию.

Давность привлечения к административной ответственности установлена КоАП РФ, Налоговым Кодексом и другими актами.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2005 года № 9-П указывал, что в целях достижения стабильности правопорядка, правовой определенности, устойчивости сложившейся системы правоотношений при юридически обеспеченной возможности сбора и закрепления доказательств правонарушения – законодатель ввел институт

давности привлечения к налоговой ответственности за совершение налоговых правонарушений.

Давность привлечения к налоговой ответственности – институт, общий для правовых систем государств-участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд по правам человека рассматривает ее как право, предоставляемое законом лицу, совершившему налоговое правонарушение, не быть преследуемым по истечении определенного срока с момента совершения деяния, с тем чтобы достигалась правовая защищенность, и не подвергалось посягательствам право на защиту, которое было бы скомпрометировано, если бы суды выносили решения, основываясь на неполной в силу истекшего времени доказательственной базе (постановление от 22 июня 2000 года по делу «Коэм и другие против Бельгии» (*Coeme and others v. Belgium*)).

Кроме того, Конституционный Суд в Постановлении от 27 апреля 2001 г. № 7-П указал, что применение меры публичной ответственности независимо от времени совершения или обнаружения нарушения может привести к дестабилизации экономических отношений, нарушению гарантий свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности, а также к ограничению равенства субъектов этих отношений перед законом и судом, права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной деятельности, права частной собственности (статья 8, часть 1; статья 19, часть 1; статья 34, часть 1; статья 35, часть 1 Конституции Российской Федерации). Это не согласуется также с вытекающим из статьи 1 (часть 1) Конституции Российской Федерации и обязательным в демократическом правовом государстве требованием справедливости при применении ответственности за правонарушение и противоречит статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не допускающей несоразмерное указанным в ней конституционно-значимым целям ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, на нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные Законом о конкуренции и впоследствии Законом о защите конкуренции распространяются сроки давности, установленные законодательством Российской Федерации.

В зависимости от характера совершенного нарушения антимонопольного законодательства (гражданский деликт, административное правонарушение или преступление), сроки давности привлечения к ответственности предусмотрены, в том числе, гражданским, административным и уголовным законодательством.

Законодатель при установлении оснований и порядка привлечения к юридической ответственности, процедур рассмотрения данной категории дел, определяя вид ответственности и ее пределы (размер), учитывает специфику правоотношений, регулируемых антимонопольным законодательством, характер правонарушений и их последствия, необходимость эффективного восстановления нарушенных прав.

Нарушения антимонопольного законодательства носят, как правило, длящийся характер, его участники умышленно используют сложившуюся на рынке товара экономическую ситуацию в ущерб своим конкурентам и потребителям, получая от этого доход, прибыль не соответствующие экономическим интересам, затратам и издержкам. При этом данный вид правонарушения отличается высоким уровнем латентности.

В этой связи на рассматриваемую меру публичной ответственности, исходя из специфики правоотношений, регулируемых антимонопольным законодательством, не могут быть применены положения о давности привлечения к административной ответственности по норме, установленной пунктом 1 статьи 4.5 КоАП РФ.

Обратившись к международной практике, которая также исходит из специфики правоотношений, регулируемых антимонопольным законодательством, можно сопоставить подходы законодателя к этому вопросу, например, в США срок давности по участию в картеле состав-

ляет пять лет со дня прекращения деятельности картеля. Департамент антитраста Министерства юстиции США должен предъявить обвинение участникам картеля в течение пяти лет после окончания участия ответчика в сговоре.

В этой связи полагаем, что особая природа такой санкции, как изъятие незаконного дохода в бюджет, именно как отрицательного экономического последствия для лица, нарушившего требования антимонопольного законодательства, должна быть учтена российским законодателем при уточнении срока привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, который должен быть определен непосредственно в административном законодательстве.

Я еще раз хочу подчеркнуть следующую мысль. Да, наверное, давность привлечения к ответственности должна существовать. Но она не может быть ограничена годом с момента обнаружения. Эти правонарушения требуют анализа достаточно большого количества информации и развития ситуации на рынке: действительно ли это привело к получению необоснованной выгоды или нет. Выводы о результатах хозяйственной деятельности большинства компаний в Российской Федерации с учетом особенностей налогообложения мы можем сделать, как минимум, через год после начала деятельности. А обычно эти действия гораздо более длительны. И какой бы законодатель не установил срок, он вряд ли будет годичным. Скорее всего, пять, может быть, четыре года, но не годичный, однозначно.

2.3. Довод заявителей о том, что Закон о конкуренции и Федеральный закон «О защите конкуренции» позволяют антимонопольному органу выдавать предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, без установления вины лица при признании его действий (бездействия) нарушением антимонопольного законодательства несостоятелен.

Публично-правовой характер ответственности в виде взыскания дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, предполагает наличие вины правонарушителя в качестве необходимого условия применения такой ответственности в рамках ФЗ «О защите конкуренции».

Данный вывод подтверждается позицией Конституционного Суда о наличии вины как элемента публично-правовой ответственности. В Постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П Конституционный Суд указал, что принцип соразмерности, выражающий требование справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам.

Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно отмечал, что наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, то есть закреплено непосредственно (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П, 15 марта 2005 года № 3-П, от 25 января 2001 года № 1-П, от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 30 июля 2001 года № 13-П).

Непосредственно из текста пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» следует, что данные положения могут быть применены только в отношении лица, нарушившего антимонопольное законодательство.

Процессуальная форма установления факта нарушения антимонопольного законодательства, помимо положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, закреплена в статьях 39–52 главы 9 «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного

законодательства» Федерального закона «О защите конкуренции». В частности, глава 9 Закона определяет основания для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, порядок создания комиссии для рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, устанавливает круг лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства, определяет права лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства, регламентирует порядок рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Таким образом, установленная Законом о защите конкуренция процедура, предусматривающая выдачу предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, только по результатам рассмотрения комиссией антимонопольного органа дела о нарушении антимонопольного законодательства с соблюдением прав лиц, в отношении которых такое дело возбуждено, позволяет антимонопольному органу выдать такое предписание лишь при условии установления виновного нарушения антимонопольного законодательства и обеспечивает лицу, в отношении которого ведется производство по делу, возможность доказать свою невиновность.

Кроме того, довод заявителя в этой части обращения опровергается нормативными правовыми актами, регламентирующими процедуру рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, принятия по ним решений и выдачи предписаний. Это Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, утвержденные Приказом ФАС России от 02.02.2005 № 12; Приказ ФАС России от 22.12.2006 № 337 «Об утверждении форм актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства»; Административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденный Приказом ФАС России от 25.12.2007 № 447, которые также гарантируют ответчикам право участвовать в рассмотрении уполномоченным государственным органом дел о нарушениях требований и запретов антимонопольного законодательства, представлять доказательства о правомерности совершенных ими действий, сделок на рынке обращения продукции, товаров, услуг, участвовать в исследовании доказательств.

Законодательство о защите конкуренции не исключает право ответчика доказывать отсутствие его вины в нарушении антимонопольных требований и запретов, объективной обусловленности его действий, условий сделок экономическими интересами, условиями функционирования конкретного рынка и обращения на нем товаров, работ, услуг данного вида, а также обязанность уполномоченного федерального органа исполнительной власти учитывать все доводы ответчика о его невиновности в случае установления объективной стороны правонарушения. При этом, закрепленная законом процедура рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, основывается на принципе презумпции невиновности и требует установления вины лица в отношении которого ведется производство по делу о нарушении антимонопольного законодательства при установлении факта правонарушения.

Кроме того, решения и предписания о перечислении полученного в федеральный бюджет дохода вследствие нарушения антимонопольного законодательства как ненормативные акты антимонопольного органа могут быть обжалованы в судебном порядке; в этом случае их исполнение приостанавливается до вступления решения суда или арбитражного суда в законную силу часть 2 статьи 28 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности»; статья 52 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту служит необходимой гарантией осуществления всех других прав и свобод, которые, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправле-

ния и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации) и признание, соблюдение и защита которых, согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, — обязанность государства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 4-П).

Указанное свидетельствует о том, что положения антимонопольного законодательства, предусматривающие право антимонопольных органов выдавать предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, обеспечены необходимой процедурой, гарантирующей лицу, в отношении которого возбуждено производство по делу, презумпцию невиновности и позволяющей установить вину лица или ее отсутствие в совершенном правонарушении. В связи с этим оспариваемые нормы антимонопольного законодательства соответствуют статьям 1, 17 (части 1 и 3), 18, 45, 46, 49, 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 24 июня 2009 года № 11-П

по делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 221 и 231 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим»³⁷

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего — судьи Ю.М. Данилова, судей В.Д. Зорькина, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Н.В. Мельникова, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова,

с участием представителей ОАО «Газэнергосеть» — адвокатов П.А. Посашкова и С.Э. Цыганкова, представителей ОАО «Нижнекамскнефтехим» — адвокатов Э.А. Гатауллина, М.Г. Раскина и А.Р. Султанова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитоновой, представителя Совета Федерации — доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 221 и 231 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.И. Клеандрова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации – И.М. Стрелова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.А. Смирнова, от Министерства экономического развития Российской Федерации – М.П. Гороховой, от Федеральной антимонопольной службы – И.Ю. Артемьева и С.А. Пузыревского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Статьей 12 Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-І «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» антимонопольному органу предоставлялось право выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания, в том числе о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства (пункт 2), и право привлекать коммерческие организации и некоммерческие организации, их руководителей, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в случаях и в порядке, установленных законодательством об административных правонарушениях (пункт 4). Названные положения воспроизведены соответственно в подпункте «к» пункта 2 и пункте 5 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Законом РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» также устанавливались виды ответственности (гражданско-правовая, административная либо уголовная) за нарушение антимонопольного законодательства (статья 221) и предусматривалось, что доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом, чьи действия в установленном порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией, в случае неисполнения соответствующего предписания подлежит взысканию в федеральный бюджет в судебном порядке по иску антимонопольного органа (статья 231). Аналогичное содержание имеют статья 37 «Ответственность за нарушение антимонопольного законодательства» и статья 51 «Исполнение предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Последствия неисполнения предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции» Федерального закона «О защите конкуренции».

1.1. Девятый арбитражный апелляционный суд постановлением от 30 ноября 2006 года отменил решение, принятое 22 ноября 2005 года Арбитражным судом города Москвы, который, рассмотрев заявление ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Газпром», признал недействительными решение Федеральной антимонопольной службы о нарушении антимонопольного законодательства действиями группы лиц (ОАО «Газпром», ОАО «АК «Сибур», ОАО «Газэнергосеть», ЗАО «Сибур-Газсервис»), выразившимися в установлении и поддержании монопольно высоких цен на рынке, и предписание о перечислении в федеральный бюджет полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства дохода в размере 153 760 813 руб. Федеральный арбитражный суд Московского округа оставил постановление апелляционной инстанции без изменения, подтвердив при этом правильность расчета антимонопольным органом дохода, полученного указанной группой лиц и подлежащего перечислению в федеральный бюджет на основании статьи 12 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Решением Арбитражного суда города Москвы от 8 июля 2008 года, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 15 сентября 2008 года и постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 декабря 2008 года, в иске Федеральной антимонопольной службы о взыскании в федеральный бюджет с ОАО «Газэнергосеть» 135 022 341 руб. 20 коп. – дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, отказано.

1.2. Решением Арбитражного суда города Москвы от 11 июля 2006 года, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 8 февраля 2007 года и постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 18 июня 2007 года, ОАО «Нижекамскнефтехим» отказано в удовлетворении заявления о признании недействительными решения Федеральной антимонопольной службы от 27 февраля 2006 года по делу о нарушении антимонопольного законодательства, предписания от 27 февраля 2006 года о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и предписания от 16 марта 2006 года о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства.

Арбитражный суд Республики Татарстан, куда Федеральная антимонопольная служба обратилась с заявлением о взыскании с ОАО «Нижекамскнефтехим» в федеральный бюджет дохода в сумме 70 958 476 руб. 84 коп., полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства в 2004–2005 годах, решением от 19 февраля 2008 года, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 мая 2008 года и постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 17 июля 2008 года, удовлетворил заявленное требование в полном объеме.

1.3. ОАО «Газэнергосеть» просит признать противоречащим Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 49, 50, 52, 53, 54, 55 (часть 3) и 64, положение абзаца восьмого пункта 2 статьи 12 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», примененное арбитражными судами при рассмотрении заявления ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Газпром», а также их апелляционной и кассационной жалоб, как допускающее выдачу антимонопольным органом предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, группе лиц без указания суммы, подлежащей перечислению в федеральный бюджет каждым лицом, входящим в эту группу, независимо от времени совершения или обнаружения правонарушения и без установления наличия вины каждого из входящих в нее лиц. По мнению ОАО «Нижекамскнефтехим», возложенная на него ответственность в виде обязанности по перечислению в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, носит публично-правовой характер и соответствует признакам административной ответственности. Заявитель считает, что примененные в его деле положения абзаца восьмого пункта 2 и пункта 4 статьи 12 и статей 221 и 231 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», равно как и аналогичные им и действующие в настоящее время положения статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» – в нарушение конституционных принципов справедливости, соразмерности, пропорциональности государственного принуждения характеру совершенного правонарушения, правовой определенности, верховенства права – допускают привлечение лица к публичной ответственности без установления степени его вины, без гарантий презумпции невиновности, без учета срока давности привлечения к ответственности, и просит признать их противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 15, 17, 18, 19, 21, 34, 35, 45, 46, 49 и 55.

Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пунк-

тов 2 и 4 статьи 12, статей 221 и 231 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и соответствующие положения статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции», которыми определяются порядок и условия перечисления в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); на территории Российской Федерации не допускаются экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а также установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (статья 74, часть 1).

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 2, 17, 18 и 45 (часть 1), в Российской Федерации должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной рыночной экономики, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как ее основных субъектов, и принятия государством специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов и тем самым – на достижение конституционной цели оптимизации государственного регулирования экономических отношений.

Вместе с тем 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.

3. Запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, подразумевает возможность применения мер государственного воздействия в отношении лиц, нарушающих антимонопольное законодательство, что вытекает из статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не может нарушать права и свободы других лиц, и само по себе не может рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав и свобод. Соответственно, федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование в этой сфере общественных отношений, вправе и обязан предусматривать меры, обеспечивающие поддержку конкуренции и свободы экономической деятельности.

Федеральный закон «О защите конкуренции», который в настоящее время определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, возлагает на антимонопольный орган полномочие выдавать предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства. Неисполнение такого предписания в установленный срок может повлечь понуждение хозяйствующего субъекта к его исполнению в судебном порядке (подпункт «е» пункта 6 части 1 статьи 23).

Данная мера по основаниям и процедуре применения, а также по своим правовым последствиям является специфической формой принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений. Она призвана обеспечивать восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом в результате злоупотреблений, и компенсировать

таким образом не подлежащие исчислению расходы государства, связанные с устранением негативных социально-экономических последствий нарушения антимонопольного законодательства.

Компенсаторный характер данной меры обуславливает возможность ее применения за совершение деяний, связанных с монополистической деятельностью и нарушением требований добросовестной конкуренции, параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер, что само по себе не затрагивает сферу действия общеправового принципа недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние (*non bis in idem*).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, при выборе средств и способов правового воздействия федеральный законодатель не может игнорировать сложившуюся в Российской Федерации как правовом государстве отраслевую систему правового регулирования и общие принципы соответствующих отраслей права – публичного или частного. Приведенная правовая позиция, выраженная в Постановлении от 18 июля 2008 года № 10-П, не исключает, что федеральный законодатель, учитывая социальные, экономические и иные факторы, а также исходя из неоднородного характера соответствующих правоотношений, вправе прибегать к их регулированию с использованием правовых средств не только в рамках одной отраслевой модели. Однако такое правовое регулирование во всяком случае не может не учитывать конституционные принципы справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям и их согласованности с системой действующего правового регулирования.

Правовой механизм взыскания с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, также должен основываться на названных конституционных принципах – вне зависимости от того, каким образом принадлежность этого механизма к конкретным отраслевым институтам может быть определена *de lege lata* и (или) *de lege ferenda*, т. е. в действующем или в будущем регулировании.

4. В силу статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации исходящее из принципа справедливости конституционное требование соразмерности установления правовой ответственности предполагает в качестве общего правила ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.

4.1. В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации в качестве необходимого элемента общего понятия состава правонарушения выступает вина, наличие которой является во всех отраслях права предпосылкой возложения юридической ответственности, если иное прямо и недвусмысленно не установлено непосредственно самим законодателем; федеральный законодатель, устанавливая меры взыскания штрафного характера, может предусматривать – с учетом особенностей предмета регулирования – различные формы вины и распределение бремени ее доказывания. Применительно к ответственности за таможенные правонарушения Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что отсутствие вины при нарушении таможенных правил является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу, поскольку свидетельствует об отсутствии самого состава таможенного правонарушения; суд, обеспечивающий в связи с привлечением к ответственности за нарушение таможенных правил защиту прав и свобод физических и юридических лиц посредством судопроизводства, основанного на состязательности и равноправии сторон (статья 123 Конституции Российской Федерации), не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта нарушения таможенных правил, не выявляя иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов, в какой бы форме она ни проявлялась и как бы ни было распределено бремя ее доказывания.

Приведенные правовые позиции, изложенные в постановлениях от 15 июля 1999 года № 11-П, от 25 января 2001 года № 1-П, от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 30 июля 2001 года № 13-П, – исходя из публично-правового характера правоотношений между контролирующими государственными органами и субъектами предпринимательской деятельности, – в полной мере применимы и к механизму взыскания с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства.

Следовательно, рассматриваемые положения Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федерального закона «О защите конкуренции» – поскольку в них не оговорено иное – также не могут не предполагать, что отсутствие вины при нарушении антимонопольного законодательства является обстоятельством, исключающим взыскание с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие соответствующего нарушения, и что с антимонопольного органа не снимается – поскольку федеральный законодатель его от этого прямо не освобождает – обязанность установить вину субъекта предпринимательской деятельности как условие взимания незаконно полученного дохода в бюджет.

4.2. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 апреля 2001 года № 7-П, Конституция Российской Федерации закрепляет в статье 49 презумпцию невиновности, т. е. возлагает обязанность по доказыванию вины в совершении противоправного деяния на соответствующие государственные органы, применительно к сфере уголовной ответственности. В процессе правового регулирования других видов юридической ответственности законодатель вправе решать вопрос о распределении бремени доказывания вины иным образом, учитывая особенности соответствующих отношений и субъектов этих отношений (в частности, предприятий, учреждений, организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью).

Решая вопрос о бремени доказывания, законодатель, учитывая также требования неотвратимости ответственности и интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статьи 15 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации), вправе освободить органы государственной власти от доказывания вины при обеспечении возможности для самих субъектов правонарушения подтверждать свою невиновность в вытекающих из статьи 46 Конституции Российской Федерации процедурах судебного обжалования, предусмотренных процессуальным законодательством. Возможность такого обжалования не исключается и Федеральным законом «О защите конкуренции».

Поскольку специфика предпринимательской деятельности, в связи с которой предусматривается возложение на хозяйствующие субъекты неблагоприятных последствий совершения ими определенных злоупотреблений, заключается в том, что такие деяния совершаются в условиях неочевидности, обеспечение необходимого баланса публичных и частных интересов не исключает возможность возложения бремени доказывания невиновности на осуществляющие предпринимательскую деятельность субъекты, что требует, однако, прямого указания в федеральном законе.

4.3. Таким образом, рассматриваемые положения Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федерального закона «О защите конкуренции», как не содержащие прямо установленного изъятия из правила о вине как необходимом условии наступления неблагоприятных последствий в публично-правовых отношениях и не исключающие для самих субъектов правонарушения возможность подтвердить свою невиновность в предусмотренных законом процедурах, не противоречат Конституции Российской Федерации.

Придание названным законоположениям иного смысла означало бы отрицание публично-правового характера как ответственности нарушающего антимонопольное законода-

тельство субъекта, так и деятельности контролирующего его государственного органа и тем самым приводило бы к снижению гарантий защиты конкуренции в сфере предпринимательской деятельности в качестве частноправового института, опосредующего реализацию права собственности и свободу экономической деятельности.

5. В соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона «О защите конкуренции» установленные данным Федеральным законом запреты на действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, хозяйствующих субъектов распространяются и на действия (бездействие) группы лиц. Так, в деле с участием ОАО «Газэнергосеть» при возложении предписанием антимонопольного органа на группу хозяйствующих субъектов, в которую входил заявитель, обязанности по перечислению в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, была указана общая сумма подлежащего взысканию дохода, без определения, в какой части такое взыскание возлагается на каждого из участников группы.

Между тем конституционные принципы справедливости, юридического равенства, пропорциональности, соразмерности устанавливаемой ответственности конституционно значимым целям предполагают, что обременение в виде взыскания в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства группой хозяйствующих субъектов, возлагаемое на каждого из них, должно носить пропорциональный характер. Иное создавало бы предпосылки неравенства хозяйствующих субъектов, на которых возлагается такое обременение, поскольку приводило бы к тому, что получившие в результате нарушения разный доход, уплачивали бы одинаковые суммы. Соответственно, пункт 2 статьи 12 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», равно как и пункт 2 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» – в силу конституционных принципов справедливости и равенства – не могут рассматриваться как предполагающие возможность выдачи антимонопольным органом предписания о перечислении общей суммы дохода, полученного группой лиц, без указания суммы, которую обязан перечислить каждый из участвовавших в таком правонарушении хозяйствующих субъектов.

Таким образом, положения Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федерального закона «О защите конкуренции», регламентирующие взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного группой хозяйствующих субъектов в связи с нарушением антимонопольного законодательства, в их конституционно-правовом истолковании исходят из необходимости определения подлежащей взысканию суммы дохода персонально с каждого из этих субъектов пропорционально незаконно полученному.

6. В силу правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации относительно института исковой давности, давности взыскания налоговых санкций и давности привлечения к административной и уголовной ответственности, целью установления соответствующих сроков давности является как обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рациональной организации деятельности правоприменителя, так и сохранение необходимой стабильности правовых отношений и гарантирование конституционных прав лица, совершившего деяние, влекущее для него соответствующие правовые последствия, поскольку никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок (постановления от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 14 июля 2005 года № 9-П, Определение от 3 ноября 2006 года № 445-О). Наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступить неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое условие применения этих последствий.

Между тем ни Федеральным законом «О защите конкуренции», ни ранее действовавшим Законом РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (и принятыми на его основе и утвержденными приказом Федеральной антимо-

нополюной службы от 2 февраля 2005 года № 12 Правилами рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства) вопрос о сроках давности привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства непосредственно не урегулирован.

Федеральный закон «О защите конкуренции» устанавливает лишь срок рассмотрения заявления или материалов, указывающих на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, который не должен превышать одного месяца со дня их представления (статьи 39 и 44). В то же время, хотя деятельность антимонопольного органа по государственному контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, осуществляемая в форме выдачи предписаний, преследует цель понудить обязанных субъектов к должному поведению, из статьи 23 названного Федерального закона следует, что механизм принудительного взыскания в соответствии с таким предписанием сумм полученного дохода реализуется посредством судебной процедуры: в случае неисполнения предписания хозяйствующим субъектом добровольно антимонопольный орган вынужден обращаться в арбитражный суд с иском о понуждении к исполнению предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (подпункт «е» пункта 6 части 1).

Поскольку принудительное взыскание суммы, подлежащей перечислению в бюджет в соответствии с рассматриваемыми законоположениями, осуществляется в исковом порядке, ограничение возможности такого взыскания пределами общего срока исковой давности, установленного гражданским законодательством, при отсутствии иного специально установленного применительно к данным правоотношениям срока согласуется с существующей системой правового регулирования и обеспечивает по крайней мере минимальные конституционные гарантии прав и законных интересов лиц, с которых взыскивается в бюджет полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства доход.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 221 и 231 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции», поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения не предполагают выдачу предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного хозяйствующим субъектом вследствие нарушения антимонопольного законодательства, без установления его вины и без указания суммы, которую обязан перечислить в бюджет каждый из хозяйствующих субъектов, участвовавших в таком правонарушении в составе группы лиц, при том что эти законоположения могут применяться, пока иное не установлено законом, только в течение общего срока исковой давности.

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Правоприменительные решения, принятые в отношении ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижекамскнефтехим» на основании положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 221 и 231 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в обычном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

16 июня 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Поводом к рассмотрению настоящего дела в Конституционном Суде является жалоба Героя Советского Союза Степана Николаевича Борозенца, постоянно проживающего в Соединенных Штатах Америки, о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

По мнению заявителя, указанная норма, которой предусматривается осуществление ежемесячных денежных выплат, установленных взамен упраздненных натуральных льгот, Героям Советского Союза, проживающим за пределами Российской Федерации, только при наличии соответствующих международных соглашений, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 19 (части 1 и 2), 27 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2), 55 (часть 3), а также не соответствует статье 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Резолюции № 41/117 Генеральной Ассамблеи ООН, поскольку позволяет отказывать Героям Советского Союза, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, в предоставлении этой компенсационной выплаты.

Мы не находим оснований согласиться с доводами заявителя по следующим причинам.

1. Согласно правовым позициям, неоднократно высказанным Конституционным Судом Российской Федерации (в частности, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 г. № 489-О-О), Конституция Российской Федерации, гарантируя в соответствии с целями социального государства (часть 1 статьи 7) каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (часть 1 статьи 39), и относя социальную защиту к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт «ж» части 1 статьи 72), установление льгот относит к исключительной прерогативе законодателя. Законодатель, осуществляя правовое регулирование, позволяющее реализовать конституционные гарантии в социальной сфере, вправе устанавливать виды обеспечения, порядок и условия приобретения права пользования ими, круг получателей тех или иных социальных выплат. Законодатель также вправе вносить изменения в законодательство о льготах и гарантиях прав граждан, в том числе в ранее установленные правила предоставления льгот и компенсаций, определять их различными способами в рамках требований Конституции Российской Федерации, не снижая общий уровень (часть 2 статьи 55).

1.1. В этом году исполнилось 75 лет со дня учреждения в нашей стране высшей степени отличия – звания Героя Советского Союза, которое присваивалось гражданам за героические подвиги, совершенные с риском для жизни.

В 1992 году в России, в продолжение традиции, было установлено звание Героя Российской Федерации. В историю Государства золотыми страницами вписаны подвиги Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и приравненных к ним полных кавалеров

ордена Славы. В предвоенные годы более 580 граждан нашей страны были удостоены звания Героя, во время Великой Отечественной войны это высокое звание получили более чем 11 тысяч 600 человек. В послевоенные годы звания Героев Советского Союза и Героев Российской Федерации присваивались летчикам-испытателям, космонавтам, полярникам, подводникам, десантникам, пограничникам, участникам военных конфликтов и боевых действий в «горячих точках», сотрудникам милиции и представителям других опасных профессий. (Звание Героя Советского Союза было установлено Постановлением ЦИК СССР от 16 апреля 1934 года «Об установлении высшей степени отличия – звания Героя Советского Союза»).

Начиная с момента установления звания Героя Советского Союза и вплоть до 1992 года лица, удостоенные этого звания, и приравненные к ним полные кавалеры ордена Славы пользовались наибольшими законодательно установленными правами и льготами по сравнению с другими (тогда весьма немногочисленными) льготными категориями граждан – были полностью освобождены от всех видов налогов, сборов и пошлин, имели максимальные транспортные, медицинские, санаторно-курортные, жилищно-коммунальные льготы, и это с пониманием воспринималось и поддерживалось обществом.

В связи с инфляцией, падением уровня жизни, изменением законодательства в 1992–1993 годах экономическое и социальное положение Героев и полных кавалеров ордена Славы ухудшилось до недопустимо низкого уровня. В целях хотя бы частичного улучшения их положения в 1993 году был принят Закон Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы». Этим Законом, как следует из его преамбулы, признавались особые заслуги Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы перед государством и народом, и впервые официально признавалась необходимость осуществления государством мер, гарантирующих их экономическое и социальное благополучие в сложившихся социально-экономических условиях, устанавливался их статус и предоставлялись соответствующие права и льготы.

Это льготы по налогообложению, по медицинскому и санаторно-курортному обслуживанию, протезно-ортопедическому и лекарственному обеспечению, приобретению, строительству, содержанию жилья и коммунально-бытовым услугам, льготы при пользовании транспортными средствами, оплате проезда и др.

В соответствии с Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы (утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 года № 1072-р) сохраняемые для ветеранов войны, инвалидов Великой Отечественной войны, а также для Героев Советского Союза и России льготы предполагалось постепенно перевести в денежную форму.

Федеральным законом от 23 июля 2005 г. № 122-ФЗ были внесены изменения в Закон «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы». Целью этого Федерального закона являлось уточнение, актуализация некоторых положений Закона и совершенствование системы мер социальной поддержки Героев, полных кавалеров ордена Славы, а также членов их семей. Так, в частности была введена статья 9.1, в соответствии с которой Герои Советского Союза получили право на установление им ежемесячной денежной выплаты.

Непременным условием для назначения этой денежной выплаты является отказ от части льгот, предусмотренных статьями 4–8 названного Закона, т. е. от льгот по медицинскому, санаторно-курортному обслуживанию, протезно-ортопедическому и лекарственному обеспечению; льгот по приобретению, строительству, содержанию жилья и коммунально-бытовым услугам; льгот при пользовании транспортными средствами и оплате проезда; льгот при посещении культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных учреждений, а также льгот по трудоустройству, обучению, переподготовке и предоставлению отпусков.

В соответствии с Законом с 1 января 2006 г. Героям и полным кавалерам ордена Славы, а также членам их семей предоставляется право ежегодного выбора, именно выбора – получать льготы в полном объеме или ежемесячную денежную выплату (размер которой в настоящее время составляет 36 410 рублей (статьи 1.1 и 9.1 Закона)).

Выбор формы предоставления льгот зависит только от волеизъявления самого гражданина. Используя право выбора между льготами и выплатой, гражданин лишь делает выбор наиболее удобной для себя формы получения полагающихся мер социальной поддержки.

По смыслу Закона, право на назначение ежемесячной денежной выплаты является производным от права на меры социальной поддержки в виде натуральных льгот, предоставляемых Героям в связи с их особым статусом, которого они удостоены за личные или коллективные заслуги перед государством и обществом, связанные с совершением героического подвига.

Законодатель, преобразовывая систему мер государственной социальной поддержки указанной категории граждан, по существу, предоставил им не новую разновидность льгот, а меру компенсационного характера взамен льгот, ранее предоставлявшихся в натуральном виде (бесплатное жилье, коммунальные услуги, медицинской и лекарственное обеспечение, зубопротезирование, бесплатный капитальный ремонт жилья, проезд, в том числе междугородний и др.).

При этом следует иметь в виду, что право на ежемесячную денежную выплату Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы предоставляется только при условии отказа этих лиц от натуральных льгот.

Поскольку гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации и проживающим за границей, каких-либо натуральных льгот и преимуществ не предоставлялось, то они и не приобрели право на установление им ежемесячной денежной выплаты, как выплаты, компенсирующей ранее предоставляемые льготы.

Вопрос о предоставлении мер социальной поддержки гражданам Российской Федерации, не проживающим на территории Российской Федерации, являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 19 апреля 2000 г. № 70-О, распространение норм, устанавливающих льготы и компенсации, только на ветеранов, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушающее конституционный принцип равенства граждан перед законом, равенство прав и свобод человека и гражданина, гарантированных статьей 19 Конституции Российской Федерации, и не означает умаления или ограничения каких-либо конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, относящихся к числу ветеранов, постоянно проживающих на территориях других государств.

2. В основу установления и определения режима предоставления ежемесячных денежных выплат соответствующим гражданам Российской Федерации сохранен первоначально предусмотренный Законом Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» принцип распространения на этих лиц режима территории Российской Федерации. Законодателем учитывалось, что как натуральные льготы, так и компенсация в связи с их упразднением устанавливались исходя из условий проживания их получателей в Российской Федерации.

Выплачивать Героям Советского Союза, постоянно проживающим в других государствах, указанную компенсацию и рассматривать их в качестве лиц, отказавшихся от этих льгот, оснований не имеется, поскольку, проживая на территории другого государства, они не несут бремя обязанностей, по которым установлены льготы.

Закон увязывает предоставление прав и льгот, осуществление иных мер, гарантирующих экономическое и социальное благополучие охватываемых им лиц, с обращенным к ним требованием: «Достоинно нести присвоенное им высокое звание, служить примером в выполнении гражданского и воинского долга, в исполнении других обязанностей, установленных Конститу-

цией Российской Федерации и законами Российской Федерации для граждан России» (статья 1, пункт 1). Как представляется, постоянное проживание обладателя высоких званий и наград вне Российской Федерации исключает возможность выполнения такого требования.

Предоставление Героям и полным кавалерам, проживающим за пределами Российской Федерации, мер социальной поддержки без заключения соответствующих соглашений законодателем никогда не предусматривалось.

Этот вывод следует также из пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к проекту Федерального закона от 13 июля 2001 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», в котором предполагаемые расходы, связанные с предоставлением дополнительных прав и льгот этой категории граждан, рассчитывались исключительно с учетом численности Героев, проживающих в Российской Федерации.

По смыслу статьи 10 Закона выехавшие за пределы Российской Федерации указанные граждане автоматически исключаются из сферы его регулирования. Предоставление Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы, проживающим за пределами Российской Федерации, льгот и гарантий обуславливалось наличием соответствующего договора (соглашения) между Российской Федерацией и государством, на территориях которого они проживают.

Аналогичный подход предусмотрен законодателем в отношении Героев Советского Союза и полных кавалеров ордена Славы не являющихся гражданами Российской Федерации, но проживающих на ее территории, права и льготы этих лиц также определяются договорами (соглашениями) между Российской Федерацией и государствами, гражданами которых они являются.

Следует заметить, что эти принципы типичны для российского законодательства – такой же подход сформулирован и в статье 1 Федерального закона «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена трудовой славы».

Кроме того, примеры аналогичного правового регулирования имеет зарубежная практика. Так, например, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года «О статусе Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда, полных кавалеров орденов Славы, Трудовой Славы» права и льготы Героев – граждан Республики Беларусь, проживающих за ее пределами, определяются договорами (соглашениями) между Республикой Беларусь и государствами, на территории которых они проживают. Кроме того, названным Законом, в отличие от отечественного, прямо закреплено, что он распространяется на Героев, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь (часть вторая статьи 1).

Можно отметить также, что необходимость руководствоваться положениями Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» при подготовке Правительством Российской Федерации международных соглашений с суверенными государствами – бывшими республиками СССР предусматривалась и пунктом 5 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 15 января 1993 года № 4302-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

Наличие законодательного закрепления такой возможности по заключению многосторонних международных договоров (соглашений) позволяет сделать вывод о способах разрешения поставленных заявителем вопросов.

Кроме того, существуют примеры, когда правоотношения по предоставлению определенных льгот Героям Советского Союза, могут регулироваться и двусторонними соглашениями.

Так, Герои Советского Союза – граждане России имеют право на бесплатное предоставление медицинской помощи в учреждениях Республики Беларусь, а граждане Республики Бела-

русь – Герои Советского Союза – в учреждениях здравоохранения Российской Федерации (Положение о порядке предоставления медицинской помощи гражданами Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации и гражданами Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь – утверждено решением Исполнительного Комитета Сообщества Беларуси и России от 18 декабря 1996 года № 6).

Надо сказать, что подобные международные соглашения между государствами – бывшими республиками СССР обусловлено единством их исторического развития и идеологии в советский период. И вполне естественно, что между Российской Федерацией и США такое соглашение отсутствует.

В особых случаях не исключается возможность установления выплаты персонального характера гражданам Российской Федерации, живущим за ее пределами с учетом их заслуг перед государством и обществом, тягот, выпавших на их долю. Подобная практика, когда Герои Советского Союза, проживающие за пределами Российской Федерации, могут быть признаны нуждающимися в социальной поддержке, уже имела.

Так, на основании Указа Президента Российской Федерации от 17 февраля 1995 года № 154 «О мерах социальной поддержки Героев Советского Союза и полных кавалеров ордена Славы, проживающих в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике» в связи с 50-летием Победы в Великой Отечественной войне, в целях осуществления социальной поддержки этих лиц, и до заключения соответствующих договоров было установлено пожизненное ежемесячное материальное обеспечение персонально 27 участникам Великой Отечественной войны – Героям Советского Союза и полным кавалерам ордена Славы, исключительно в период их проживания в названных республиках.

Вместе с тем необходимо отметить, что предусмотренные этим Указом выплаты имеют совершенно отличающуюся от других выплат, в частности от рассматриваемой ежемесячной денежной выплаты, правовую природу, на характеристике последней мы еще остановимся далее более подробно. В то время Указ решал проблемы материального обеспечения лиц, в принципе не получавших никаких выплат, в том числе пенсий – ни от Российской Федерации, ни от страны проживания. При этом сумма выплат не превышала 6–7 тысяч рублей.

В отношении граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, в период их пребывания на территории Российской Федерации применимы Правила осуществления ежемесячной денежной выплаты Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 788 и Порядок установления ежемесячной денежной выплаты Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы и членам их семей», утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 13 июня 2006 г. № 461.

Таким образом, норма, ставящая предоставление прав и льгот Героям, проживающим за пределами Российской Федерации, в зависимость от наличия межгосударственных соглашений, не препятствуют получению ими ежемесячной денежной выплаты посредством вступления в правоотношения по этому поводу на территории Российской Федерации наравне с другими Героями.

3. Что касается утверждения заявителя о единстве сущности пенсий, дополнительного материального обеспечения и компенсационных выплат (ежемесячных денежных выплат), на получение которых он претендует, то оснований под собой оно не имеет.

По смыслу Федерального закона от 23 июля 2005 года № 122-ФЗ ежемесячные денежные выплаты являются выплатами, носящими самостоятельный характер, которые, по желанию гражданина, заменяют некоторые льготы натурального характера, которые им предоставляются на территории Российской Федерации.

В силу своей правовой природы ежемесячная денежная выплата не является пенсионной выплатой, поскольку она носит компенсационный характер и выплачивается Героям, проживающим в Российской Федерации, независимо от получения ими пенсий и других выплат.

Ежемесячная денежная выплата не является ни способом повышения пенсии, ни способом повышения дополнительного материального обеспечения. Для этих целей предусмотрены самостоятельные законодательные акты (статья 45 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «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», Федеральный закон от 04.03.2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» и т. д.).

В соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации пенсия – ежемесячная денежная выплата в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, которые граждане получали перед установлением им пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семей в связи со смертью этих лиц, пенсионное обеспечение связывается с трудовым стажем, периодом службы, выполнением определенных значимых для общества обязанностей, а также с необходимостью предоставить гражданам при отсутствии у них права на трудовую пенсию минимальный источник средств к существованию.

В этой связи, позиция Конституционного Суда, изложенная им в Определении от 4 декабря 2003 г. № 444-О, на которое ссылается заявитель, при оценке конституционности положения пункта 1 статьи 10 Закона не применима.

Так, согласно указанному решению Суда дополнительное материальное обеспечение, установленное Федеральным законом «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией», находится в единстве с назначением и выплатой его получателю трудовой пенсии, оно фактически выступает в качестве способа повышения уровня пенсионного обеспечения, состоит в зависимости от получения и исчисления пенсии. Компенсационные же выплаты выплатами пенсионного характера не являются.

Существующее в Российской Федерации правовое регулирование оспариваемых норм корреспондирует с принципами международной системы сохранения социальных прав, в частности с нормами конвенций Международной организации труда от 22 июня 1935 г. № 48 «Об установлении системы международного сотрудничества по сохранению прав, вытекающих из страхования по инвалидности, старости и на случай потери кормильца», от 28 июня 1962 г. № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (статьи 5 и 7), от 29 июня 1967 г. № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (статья 30), от 21 июня 1982 г. № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (статьи 2, 4, 9 и 10) (Российской Федерацией не ратифицированы).

За границу осуществляется перевод только тех пособий, обеспечение которых связано с прямым финансовым участием получателей или их трудовым (страховым) стажем, чего в случаях с компенсационными выплатами, к числу которых относится и ежемесячная денежная выплата, не усматривается. Действие этих конвенций не распространяется ни на специальные системы для служащих, ни на специальные системы для жертв войны, ни на системы социальной и медицинской помощи.

Ратифицированным Российской Федерацией Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, учреждающим партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. (ста-

тья 24) определяется, что за границу переводятся любые пенсии, но не пособия или выплаты, установленные в порядке социальной поддержки или социальной помощи.

4. При решении рассматриваемого вопроса следует учитывать направленность государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, консолидированные усилия федеральных органов государственной власти.

В Российской Федерации в целях реализации положений Конституции, гарантирующих социальное (пенсионное) обеспечение гражданам Российской Федерации вне зависимости от места их постоянного проживания, 6 марта 2001 г. был принят Федеральный закон № 21-ФЗ «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации», которым закреплено право граждан, выезжающих на постоянное жительство за границу, на получение государственных пенсий в связи с трудовой и иной общественно полезной деятельностью (службой) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В этой связи конституционные права рассматриваемой категории граждан не могут считаться нарушенными, поскольку пенсии и дополнительное материальное обеспечение им выплачивается за границу в общеустановленном порядке.

При рассмотрении вопроса об установлении проживающим за рубежом Героям дополнительной выплаты представляется целесообразным принять к сведению, что в настоящее время они кроме пенсий, уже получают дополнительное материальное обеспечение.

В соответствии с Федеральным законом «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» – 415 процентов размера базовой части трудовой пенсии по старости (на основании Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 г. № 444-О). Заявителю данное обеспечение не выплачивается, поскольку он согласно статье 45 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 получает повышение на 100 процентов размера пенсии.

В настоящее время С.Н. Борозенец получает пенсию за выслугу лет, установленную ему по нормам Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную 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». По сведениям Департамента социальных гарантий Министерства обороны РФ, размер назначенной заявителю пенсии на 1 марта 2009 года составляет 28105 рублей 78 коп.

Кроме того, как и всем Героям и участникам Великой Отечественной войны, заявителю производится выплата дополнительного ежемесячного материального обеспечения на основании Указов Президента Российской Федерации от 27 декабря 1999 года № 1708 «О дополнительных мерах социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы – участников Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» и от 30 марта 2005 года № 363 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов (в размере 8030 руб. 63 коп. и 1000 рублей соответственно).

Данные выплаты имеют иную правовую природу в отличие от ежемесячных денежных выплат, компенсирующих упраздненные натуральные льготы. В то же время их наличие, как представляется, дополнительно подтверждает факт соблюдения Российской Федерацией принципа равенства Героев перед законом при осуществлении им социальных гарантий в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, нормами международного права и решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Подводя итог сказанному, можно резюмировать, что предоставление Героям, проживающим за пределами Российской Федерации, мер социальной поддержки законодателем никогда не предусматривалось. Следовательно, исходя из правовой природы ежемесячной денежной

выплаты, как одного из видов денежной компенсации, производной от ранее предоставлявшегося объема льгот в натуральной форме, оснований для предоставления им ежемесячной денежной выплаты не имеется.

Таким образом, можно сделать вывод о конституционности действующих норм законодательства об особом порядке осуществления компенсационных выплат гражданам, проживающим за пределами Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 9 июля 2009 года № 12-П

по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца³⁸

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя гражданина С.Н. Борозенца – адвоката Ш.Н. Хазиева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитоновой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И. Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы». Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина С.Н. Борозенца. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение. Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С. Хохряковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства обороны Российской Федерации – М.Я. Коновалова, от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации – В.А. Перепелицы, от Пенсионного фонда Российской Федерации – С.А. Чиркова, от Общероссийской общественной организации «Российская Ассоциация Героев» – А.Г. Зайцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно пункту 1 статьи 10 Закона Российской Федерации от 15 января 1993 года № 4301-I «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» данный Закон распространяется на граждан Российской Федерации, удостоенных звания Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы; права и льготы указанных лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, определяются договорами (соглашениями) между Российской Федерацией и государствами, на территориях которых они проживают.

1.1. Заявитель по настоящему делу гражданин Российской Федерации С.Н. Борозенец – участник Великой Отечественной войны, в августе 1945 года удостоенный звания Героя Советского Союза, в 1995 году выехал на лечение в США, где с тех пор постоянно проживает (в сентябре 2001 года ему был выдан паспорт гражданина США). Со ссылкой на пункт 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» Главное управление Пенсионного фонда Российской Федерации № 5 по городу Москве и Московской области 21 августа 2006 года отказало ему в удовлетворении заявления об установлении ежемесячной денежной выплаты, которая в соответствии со статьей 91 того же Закона предоставляется гражданам Российской Федерации – Героям Советского Союза при условии отказа на следующий календарный год от части льгот, предоставляемых им в натуральной форме. Подтверждая правомерность отказа, вышестоящий пенсионный орган – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по городу Москве и Московской области в своем ответе на жалобу С.Н. Борозенца указал, в частности, что постоянно проживающие за границей граждане Российской Федерации, удостоенные звания Героя Советского Союза, имеют право получать эту ежемесячную денежную выплату только в период их проживания (пребывания) на территории России.

Гражданин С.Н. Борозенец просит признать пункт 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в той мере, в какой им допускается лишение выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации граждан Российской Федерации – Героев Советского Союза права на получение ежемесячной денежной выплаты, противоречащим статьям 2, 19 (части 1 и 2), 27, 39 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителя, отказ этим гражданам в предоставлении ежемесячной денежной выплаты является ограничением их конституционного права на социальное обеспечение, несовместимым с конституционно значимыми целями, а также с требованиями статьи 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, допускающей ограничение права на социальное обеспечение, включая социальное страхование, только законом и лишь постольку, поскольку это совместимо с природой указанного права, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе. Ежемесячная денежная выплата, полагает заявитель, по своей правовой природе является выплатой пенсионного характера, а потому право гражданина на ее получение не может связываться с таким условием, как постоянное проживание в Российской Федерации: государство обязано гарантировать это право независимо от того, где проживает гражданин, которому назначена пенсия, – в Российской Федерации или за ее пределами; кроме того, данная выплата установлена для Героев Советского Союза в связи с их особыми заслугами перед государством и обществом, и значимость этих заслуг не зависит от того, где они проживают в настоящее время, а потому такое условие предоставления ежемесячной денежной выплаты, как проживание (пребывание) на территории Российской Федерации, вводит необоснованные и несправедливые различия в правах граждан Российской Федерации – Героев Советского Союза в зависимости исключительно от места жительства гражданина, нарушая тем самым конституционный принцип равенства.

1.2. По сведениям, предоставленным Конституционному Суду Российской Федерации Министерством обороны Российской Федерации, С.Н. Борозенец является полковником в отставке и с 1978 года получает пенсию за выслугу лет на военной службе, в настоящее время – по нормам 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» с соответствующими повышаниями и надбавками, установленными данным Законом (размер его пенсии по состоя-

нию на 16 июня 2009 года составляет 28 105 рублей 78 копеек). Кроме того, как Герой Советского Союза и участник Великой Отечественной войны заявитель получает другие выплаты, установленные в целях повышения уровня социального обеспечения граждан, относящихся к указанным категориям, а именно: согласно Указу Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы – участников Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» – дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение в размере 8030 рублей 63 копеек, и согласно Указу Президента Российской Федерации «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» – дополнительное ежемесячное материальное обеспечение в размере 1000 рублей. В соответствии с Положением о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2002 года № 510), выплата С.Н. Борозенцу всех указанных сумм производится по его желанию на территории Российской Федерации путем зачисления на его счет в отделении Сбербанка России в городе Москве.

1.3. Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является нормативное положение, содержащееся в пункте 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», в той части, в какой данное положение право граждан Российской Федерации, являющихся участниками Великой Отечественной войны и удостоенных звания Героя Советского Союза, на предусмотренную статьей 91 того же Закона ежемесячную денежную выплату при условии отказа от части льгот, предоставляемых в натуральной форме, связывает с проживанием их на территории Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и закрепляет, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7), каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1). Реализация целей социальной политики Российской Федерации, как они определены Конституцией Российской Федерации, является одной из основных конституционных обязанностей государства, включающей наряду с обязанностью предоставления каждому социального обеспечения в случаях, предусмотренных законом, обязанность осуществления социальной защиты отдельных категорий граждан, в том числе имеющих особые заслуги перед государством и обществом.

Конституция Российской Федерации, относя социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж» части 1), не устанавливает конкретные способы и объем такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, – решение этих вопросов является прерогативой законодателя, который, реализуя при осуществлении правового регулирования конституционные гарантии в социальной сфере, располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации, регламентации условий предоставления; он вправе также избирать и изменять формы (способы) их предоставления – денежную или натуральную. Вместе с тем при установлении соответствующего правового

регулирования и внесении в него изменений законодатель должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (статья 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации), и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан, не допуская при этом снижения достигнутого уровня их социальной защищенности.

3. Звание Героя Советского Союза было учреждено постановлением ЦИК СССР от 16 апреля 1934 года «Об установлении высшей степени отличия – звания Героя Советского Союза», присваивалось за личные или коллективные заслуги перед государством, связанные с совершением героического подвига как олицетворения мужества, чести, верности долгу, готовности отдать жизнь, защищая Отечество, свой народ. Специальный статус граждан, удостоенных звания Героя Советского Союза, установлен с целью отдать дань глубокого уважения и благодарности тем, чей подвиг – пример беззаветного служения России во имя ее блага и процветания и нравственный ориентир для воспитания многих поколений соотечественников.

Признавая заслуги Героев Советского Союза, государство приняло на себя определенные публично-правовые обязательства по осуществлению социальной защиты их самих и членов их семей. В период существования Союза ССР лица, удостоенные этого звания, пользовались дополнительными правами и льготами, превышающими льготы, предоставлявшиеся иным категориям граждан, также имевшим особый статус: им устанавливались персональные пенсии, они полностью освобождались от всех видов налогов, имели льготы, связанные с предоставлением и использованием жилыми помещениями, проездом на различных видах транспорта, медицинским и санаторно-курортным обслуживанием. Принятие в 1993 году Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» было направлено в том числе на сохранение достигнутого уровня материальной обеспеченности Героев Советского Союза, создание для них – с учетом сложившихся в стране социально-экономических условий переходного периода, сопровождавшегося инфляцией и падением уровня доходов населения, – гарантий экономического и социального благополучия, с тем чтобы они могли достойно нести присвоенное им высокое звание, служить примером в выполнении гражданского и воинского долга, в исполнении других обязанностей, установленных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации для граждан России.

4. Закон Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», согласно его статье 10, распространяется на граждан Российской Федерации, удостоенных звания Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы; права и льготы указанных лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, определяются договорами (соглашениями) между Российской Федерацией и государствами, на территориях которых они проживают (пункт 1); права и льготы Героев Советского Союза и полных кавалеров ордена Славы, не являющихся гражданами Российской Федерации, но проживающих на ее территории, определяются договорами (соглашениями) между Российской Федерацией и государствами, гражданами которых они являются (пункт 2).

Социальная защита Героев Советского Союза осуществляется посредством предоставления им широкого круга льгот, включающего льготы по пенсионному обеспечению, а также иные льготы, виды и объем которых были установлены названным Законом с учетом сложившихся в Российской Федерации к моменту его принятия условий жизни населения и возможностей государства. Соответствующие льготы предусмотрены и для членов семей Героев Советского Союза (супруги (супруга), родителей, детей в возрасте до 18 лет и детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных учреждениях по очной форме обучения).

4.1. Льготы по пенсионному обеспечению Героев Советского Союза установлены статьей 2 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», предусматривающей повышение для них всех видов пенсий по старости, за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца в размере, определяемом пенсионным законодательством, другими законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации.

В частности, пенсионное обеспечение Героев Советского Союза из числа лиц, проходивших военную службу, включает не только предоставление им пенсии в размере, исчисленном с учетом соответствующих надбавок, установленных законом для военных пенсионеров (в том числе для участников Великой Отечественной войны, лиц, достигших 80-летнего возраста), но и повышение пенсии на 100 процентов ее размера в соответствии со статьей 45 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I «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». По выбору Героя Советского Союза вместо повышения пенсии ему может быть установлено дополнительное материальное обеспечение в размере 415 процентов размера базовой части трудовой пенсии по старости на основании Федерального закона от 4 марта 2002 года № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией». Наряду с пенсией в повышенном размере Герои Советского Союза – участники Великой Отечественной войны имеют право на дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 декабря 1999 года № 1708 «О дополнительных мерах социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы – участников Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» и дополнительное ежемесячное материальное обеспечение на основании Указа Президента Российской Федерации от 30 марта 2005 года № 363 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов». Таким образом, для проходивших военную службу граждан, удостоенных звания Героя Советского Союза и являвшихся участниками Великой Отечественной войны, установлено пенсионное обеспечение на особых условиях (сочетающее выплаты, связанные со статусом Героя Советского Союза и со статусом участника Великой Отечественной войны), оно предоставляется всем гражданам Российской Федерации, относящимся к указанной категории, в том числе тем, кто постоянно проживает за пределами Российской Федерации. В полном объеме такое обеспечение получает и проживающий в США заявитель по настоящему делу, которому Российская Федерация производит выплату пенсии в повышенном размере и дополнительного ежемесячного материального обеспечения по двум основаниям.

4.2. Статьями 3–9 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» закрепляется право Героев Советского Союза на льготы по налогообложению, медицинскому, санаторно-курортному обслуживанию, протезно-ортопедическому и лекарственному обеспечению, по приобретению, строительству, содержанию жилья и коммунально-бытовым услугам, льготы при пользовании транспортными средствами и оплате проезда, по коммунально-бытовому и торговому обслуживанию, при пользовании средствами связи, посещении культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных учреждений, льготы по трудоустройству, обучению и переподготовке, предоставлению отпусков и другие льготы. Указанные льготы, предусматривающие освобождение от ряда обязательных платежей в бюджет, возможность бесплатного получения определенных социальных благ и услуг, привилегии в виде первоочередного или внеочередного доступа

к определенным социальным благам и услугам, предоставляются проживающим на территории Российской Федерации Героям Советского Союза в натуральной форме. Отношения, в рамках которых Герои Советского Союза могут реализовать свое право на льготы, регламентируются специальными законодательными актами, действие которых в силу характера и специфики этих отношений, обусловленных природой соответствующей сферы правового регулирования (налоговое, жилищное законодательство, законодательство об охране здоровья граждан), распространяется исключительно на территорию Российской Федерации. Соответственно, предоставление таких льгот согласно статьям 6 (часть 2) и 7 (часть 2) Конституции Российской Федерации гарантируется на территории Российской Федерации и не может быть перенесено на территорию другого государства.

Что касается граждан Российской Федерации – Героев Советского Союза, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, то их права и льготы, согласно пункту 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», определяются договорами (соглашениями) между Российской Федерацией и государствами, на территориях которых они проживают. По смыслу данной нормы, заключение таких договоров предполагается прежде всего с государствами, ранее входившими в состав Союза ССР, поскольку на территориях именно этих государств проживает подавляющее большинство граждан – Героев Советского Союза. В частности, правительствами стран – участников Содружества Независимых Государств 12 марта 1993 года заключено Соглашение о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним. Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь от 24 января 2004 года определен порядок оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь – в учреждениях здравоохранения Российской Федерации. В рамках проводимой в Российской Федерации реформы системы социальной защиты Закон Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» Федеральным законом от 23 июля 2005 года № 122-ФЗ был дополнен статьей 91, предусматривающей возможность замены части натуральных льгот, предоставляемых Героям Советского Союза, ежемесячной денежной выплатой (с 1 апреля 2009 года ее размер составляет 36 410 рублей).

Согласно пункту 6 данной статьи право на установление ежемесячной денежной выплаты Герой Советского Союза получает при условии отказа на следующий календарный год от льгот по бесплатному медицинскому, санаторно-курортному обслуживанию, протезно-ортопедическому и лекарственному обеспечению, бесплатному получению в собственность занимаемых жилых помещений, содержанию жилья и предоставлению коммунально-бытовых услуг, бесплатному пользованию транспортными средствами, бесплатному посещению государственных музеев, картинных галерей, выставочных залов и центров, выставок и ярмарок; если заявление о назначении ежемесячной денежной выплаты не было подано в срок до 1 октября текущего года, то в течение следующего календарного года названные льготы предоставляются в натуральной форме. Следовательно, осуществляя преобразование системы мер социальной защиты граждан – Героев Советского Союза, федеральный законодатель предоставил им не новую льготу, а возможность выбора формы получения льгот – натуральной либо денежной.

4.3. В системе социальной защиты граждан Российской Федерации – Героев Советского Союза, направленной на обеспечение доступности социальных благ и услуг с учетом условий проживания их получателей в Российской Федерации, льготы являются основным инструментом осуществления (гарантирования) такой защиты. Наличие права на льготы предопределяет возможность отказа от пользования ими в натуральной форме и получения ежемесячной денежной выплаты. Соответственно, и право выбора может быть реализовано гражданином

лишь при наличии у него как самого права на льготы, так и реальной возможности их получения, т. е. при условии проживания на территории Российской Федерации.

Ежемесячная денежная выплата, которой по заявлению Героя Советского Союза могут быть заменены некоторые установленные Законом Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» льготы, носит, таким образом, производный характер по отношению к этим льготам, чем обуславливается ее правовая природа, по сути аналогичная правовой природе ежемесячной денежной выплаты, которая устанавливается в качестве элемента компенсаторного механизма в новой системе социальной защиты взамен ранее предоставлявшихся натуральных льгот и гарантий и которая, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 27 декабря 2005 года № 502-О, по своему назначению направлена на восполнение потерь для граждан, являвшихся ее получателями, – независимо от правового статуса этих граждан и различий в размере устанавливаемой им выплаты, предопределяемых в том числе конкретным содержанием заменяемых натуральных льгот, характером и степенью заслуг перед обществом. Следовательно, предусмотренная статьей 91 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» ежемесячная денежная выплата является неотъемлемой составляющей специальной системы социальной защиты Героев Советского Союза и предоставляется тем из них, кто, имея право на льготы в соответствии с названным Законом, в установленном порядке отказался от их получения. Отказ в назначении ежемесячной денежной выплаты гражданам, которые постоянно проживают за границей и потому не пользуются какими-либо льготами в натуральной форме, не влечет для них уменьшение объема тех социальных благ и услуг, которыми они обладают, и, следовательно, ухудшения их положения.

По сравнению же с пенсионными выплатами данная ежемесячная денежная выплата имеет иную правовую природу и предназначение (в частности, право на ее получение законодатель не связывает ни с достижением пенсионного возраста или наличием инвалидности, ни с целью компенсации утраченного при переходе на пенсию заработка (дохода) и т. д.), а потому к ней не применимо правовое регулирование, действующее в сфере пенсионного обеспечения, и, соответственно, вопреки утверждению заявителя, на нее не может быть распространена правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой недопустимо лишение граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, права на дополнительное ежемесячное материальное обеспечение, предусмотренное Федеральным законом «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией», которое фактически выступает в качестве способа повышения уровня пенсионного обеспечения указанных в данном Федеральном законе граждан, т. е. является, по сути, выплатой пенсионного характера (Определение от 4 декабря 2003 года № 444-О). Предоставление Героям Советского Союза права выбора (либо пользоваться льготами в натуральной форме, либо получать ежемесячную денежную выплату) не означает изменение законодателем круга лиц – получателей установленных Законом Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» льгот. Следовательно, в отношении ежемесячной денежной выплаты также действует предопределяемое пунктом 1 статьи 10 условие приобретения права на получение этих льгот, а именно проживание на территории Российской Федерации.

5. Введение требования о проживании на территории Российской Федерации в качестве необходимого условия предоставления льгот гражданам Российской Федерации, имеющим заслуги перед государством и народом, – при том что пенсионное обеспечение этих граждан осуществляется в полном объеме независимо от того, проживают они в Российской Федера-

ции или за ее пределами, – не может расцениваться как несовместимое с конституционными принципами и нормами.

5.1. Из Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 6 (часть 2), согласно которой каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, а также статьи 7, возлагающей на Российскую Федерацию в соответствии с целями ее социальной политики обязанность по установлению гарантий социальной защиты населения, не вытекает обязанность государства по осуществлению за пределами своей территории мероприятий, обеспечивающих тем его гражданам, которые избрали местом своего постоянного проживания другую страну, надлежащий уровень жизни и повышенную социальную защищенность, а следовательно, и по гарантированию таким гражданам возможности пользоваться в период проживания за границей мерами социальной защиты (дополнительными правами и льготами), предоставляемыми на территории Российской Федерации за счет бюджетных средств. Поэтому федеральный законодатель, предусматривая специальные меры социальной защиты в натуральной и денежной форме, направленные на создание условий, гарантирующих в Российской Федерации гражданам – Героям Советского Союза экономическое и социальное благополучие, вправе установить, что такого рода меры социальной защиты предоставляются на территории Российской Федерации, где гражданин Российской Федерации, обладающий особым статусом, может рассчитывать на его реализацию в полном объеме. Такое регулирование, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 19 апреля 2000 года № 70-О применительно к льготам, предоставляемым ветеранам Великой Отечественной войны в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», не означает умаления или ограничения каких-либо конституционных прав граждан Российской Федерации – Героев Советского Союза, постоянно проживающих на территории других государств, в том числе прав, закрепленных статьями 27 и 39 Конституции Российской Федерации.

Нормативное положение пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» – в той части, в какой данное положение право граждан Российской Федерации, являющихся участниками Великой Отечественной войны и удостоенных звания Героя Советского Союза, на предусмотренную статьей 91 того же Закона ежемесячную денежную выплату при условии отказа от части льгот, предоставляемых в натуральной форме, связывает с их проживанием (пребыванием) на территории Российской Федерации, – не может рассматриваться и как устанавливающее произвольные, не имеющие объективного оправдания и правомерной цели различия в условиях приобретения гражданами Российской Федерации из числа указанных лиц права на получение данной выплаты и тем самым – как нарушающее равенство всех перед законом и судом и равенство прав и свобод человека и гражданина, закрепленные статьей 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, как неоднократно подчеркивал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, означает помимо прочего запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении; если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе устанавливать различный объем социальных гарантий с учетом различий в их фактическом положении.

5.2. Введение законодателем требования о проживании на территории Российской Федерации в качестве необходимого условия для предоставления Героям Советского Союза ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной статьей 91 Закона Российской Федерации «О

статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», не может рассматриваться как не согласующееся с международными стандартами прав человека в сфере социального обеспечения и международно-правовыми базовыми принципами сохранения этих прав, которые действуют только в отношении основных видов социального обеспечения и не касаются дополнительных мер социальной защиты, предусматриваемых в национальном законодательстве в том числе и для отдельных категорий граждан.

Так, принятая 21 июня 1982 года Конвенция МОТ № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения», согласно пункту 4 ее статьи 2, не распространяется на специальные системы социальной защиты для служащих и для жертв войны. Более того, принятая 28 июня 1952 года Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (статья 69) и принятый Советом Европы 16 апреля 1964 года Европейский кодекс социального обеспечения (статья 68) даже применительно к основным видам социального обеспечения допускают возможность приостановления выплаты соответствующего пособия лицу на все время его отсутствия на территории государства, являющегося стороной указанных международных договоров. Следовательно, право на социальное обеспечение в том смысле, как оно определяется международно-правовыми актами, предполагает возможность установления такого правового регулирования социальной защиты отдельных категорий граждан, имеющих особые заслуги перед страной, при котором предоставление этим гражданам мер социальной защиты, финансируемых за счет средств государственного бюджета, обуславливается проживанием на территории данной страны, и, соответственно, допускается приостановление предоставления таких мер тем из них, кто постоянно проживает за границей. 5.3. Таким образом, нормативное положение пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в той части, в какой данное положение право граждан Российской Федерации, являющихся участниками Великой Отечественной войны и удостоенных звания Героя Советского Союза, на предусмотренную статьей 91 того же Закона ежемесячную денежную выплату при условии отказа от части льгот, предоставляемых в натуральной форме, связывает с их проживанием на территории Российской Федерации, – при том что указанной категории граждан предоставляется пенсионное обеспечение в повышенном размере независимо от места их жительства, – не противоречит Конституции Российской Федерации.

Этим, однако, не исключается обязанность государства – исходя из предписаний статьи 61 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами, и конкретизирующих ее положений Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» – проявлять заботу о гражданах Российской Федерации – участниках Великой Отечественной войны, удостоенных звания Героя Советского Союза, которые в силу сложившихся жизненных обстоятельств проживают за пределами Российской Федерации и нуждаются в дополнительной социальной защите, оказывать им помощь и поддержку, что может быть обеспечено, в частности, посредством принятия правовых актов об осуществлении социальной поддержки конкретных лиц из числа указанных граждан. Признание пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» не противоречащим Конституции Российской Федерации не может расцениваться и как препятствующее федеральному законодателю в порядке реализации своих дискреционных полномочий установить в отношении граждан Российской Федерации – участников Великой Отечественной войны, удостоенных звания Героя Советского Союза, которые проживают за пределами Российской Федерации, – с тем чтобы в наибольшей степени отразить уважение к поколению, принявшему на себя все тяготы трагических моментов нашей истории и победившему в Великой Отечественной войне, – иное специальное правовое регулирование,

касающееся ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной статьей 91 названного Закона. Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать нормативное положение пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в той части, в какой данное положение право граждан Российской Федерации, являющихся участниками Великой Отечественной войны и удостоенных звания Героя Советского Союза, на предусмотренную статьей 91 того же Закона ежемесячную денежную выплату при условии отказа от части льгот, предоставляемых в натуральной форме, связывает с их проживанием на территории Российской Федерации, – при том что указанной категории граждан предоставляется пенсионное обеспечение в повышенном размере независимо от места их жительства, – не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Дело о проверке конституционности положений пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

6 октября 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Конституционное право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также право участвовать в референдуме относятся к основным политическим правам, определяющим правовой статус гражданина Российской Федерации, важнейшую форму его участия в управлении делами государства. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации уделяет столь пристальное внимание проверке конституционности норм избирательного права.

Вот и сегодня, в связи с жалобой гражданина Измайлова Владимира Закировича, мы в очередной раз анализируем положения федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее Закон об избирательных правах) и Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края».

Заявитель подвергает сомнению конституционность положений пункта 32 статьи 38 Закона о гарантиях избирательных прав, предусматривающих, что избирательное объединение в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом и (или) уставом избирательного объединения, вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

Идентичные вышеназванным нормы содержатся и в оспариваемом заявителем пункте 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края». Кроме того, в нем уточняется, что Избирательная комиссия Краснодарского края принимает соответствующее постановление по решениям избирательных объединений об отзыве кандидатов либо исключении их из списков.

Оспаривается заявителем и подпункт «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», предусматривающий, что устав партии должен содержать положения, определяющие основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения

кандидатов из выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов.

По мнению заявителя положения названных законов не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 и 55.

Конституционность статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации поставлена под сомнение заявителем, как якобы не предусматривающая возможность судебного обжалования решений избирательных объединений, нарушающих избирательные права граждан, в этой связи норма, по мнению заявителя, противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации.

Поводом для обращения с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, как мы уже слышали, послужило решение Избирательной комиссии Краснодарского края от 20 ноября 2007 года, основанное на решении Бюро Совета Регионального отделения политической партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» от 8 ноября 2007 года об исключении его из избирательного списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания.

Заявитель в судебном порядке обжаловал решение Избирательной комиссии края, полагая его незаконным и нарушающим его конституционные права. Решением Краснодарского краевого суда от 26 ноября 2007 года, а затем Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2007 года решение Избирательной комиссии таковым не признано.

Уважаемый Высокий Суд!

Прежде чем перейти к анализу конституционности оспариваемых заявителем норм, полагаю необходимым уточнить предмет жалобы.

Во-первых, это касается оспариваемой заявителем статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, положения которой не могут нарушать право заявителя на судебную защиту, поскольку норма не препятствует обжалованию в суд решения избирательного объединения – политической партии, являющейся в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» (статья 3) общественным объединением, а наоборот предоставляет такое право.

Заявитель таким правом не воспользовался и не обжаловал состоявшееся решение Бюро Совета Регионального отделения политической партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» от 8 ноября 2007 года об исключении его из избирательного списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания. Можно предположить, что он согласился с таким решением партии.

Гражданин Измайлов В.З. оспаривал в судебном порядке лишь решение Избирательной комиссии Краснодарского края об исключении его из избирательного списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания края, которое было принято на основании вышеназванного решения партии, являющегося основополагающим документом, руководствуясь которым избирательная комиссия исключает представленных избирательным объединением кандидатов из заверенного или зарегистрированного списка. Такие действия избирательной комиссии направлены на реализацию решения избирательного объединения, осуществляются по его инициативе и не носят со стороны избирательной комиссии характера санкции за нарушение избирательного законодательства, что присуще, например, исключению кандидатов из списков по инициативе самой избирательной комиссии.

Следовательно, заявителем не представлено доказательств о нарушении его прав на судебную защиту положениями статьи 259, и поэтому жалоба в этой части является недопустимой и рассмотрение ее подлежит прекращению.

Во-вторых, оспариваемая заявителем норма статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» в его деле вообще не применялась. Статья посвящена уставу партии, и основным положениям, которые он должен содержать. В частности, как уже было сказано, подпункт

«к» пункта 2 предусматривает, что устав партии должен содержать положения, определяющие основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения кандидатов из выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов.

Партия вправе выдвинуть кандидатом или включить в список кандидатов как члена партии, так и гражданина не являющегося членом партии. При этом требования устава партии строго обязательны для члена партии и не могут быть таковыми для гражданина, не состоящего в партии. Как это следует из содержания нормы статьи 21 (подпункт «к» пункт 2) Федерального закона «О политических партиях», законодатель особо жестко контролирует процедурный вопрос, предусматривая требование об обязательном закреплении в уставе партии порядка исключения кандидата из списка, представленного партией, но не оснований.

Анализируя развитие этой нормы, следует заметить, что до внесения изменений Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ (ныне действующей редакции) в пункт «к» статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», в нем предусматривались изначально основания и порядок отзыва выдвинутых партией кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Разделения на кандидатов по округу и списочный состав кандидатов в депутаты не существовало.

С развитием избирательной системы и появлением списков кандидатов, выдвигаемых политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением, законодатель предусмотрел необходимость закрепления в уставе партии только порядка исключения кандидатов из списков, оставляя возможность закрепления оснований или мотивов отзыва на усмотрение партии.

Тем более, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» непосредственно устанавливает ряд оснований (подпункт «ж» пункта 8 и пункте 11 статьи 76), по которым избирательное объединение – партия может исключить из кандидата из представленного ею списка кандидатов и тем самым сохранить свое участие в избирательной кампании.

Еще целый ряд оснований, в основном виновного поведения кандидата, предусмотрено в статье 76 и других статьях Закона для отказа в регистрации, аннулирования регистрации кандидата (списка кандидатов) избирательной комиссией или в судебном порядке. Все эти основания могут служить мотивом для принятия решения избирательным объединением – политической партией об исключении кандидата из выдвинутого ею списка кандидатов.

Если речь вести о решении избирательного объединения – партии об исключении кандидатов из выдвинутого партией списка кандидатов, в том числе и зарегистрированного, то оно, безусловно, должно быть мотивированным. Подтверждением тому является и позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная им в Определении от 5 февраля 2009 года № 247-О-О о том, что даже решение об исключении из партии, которое является прерогативой самой партии, должно быть мотивированным.

Но как было уже отмечено, заявитель решение партии не обжаловал.

Никакого запрета на закрепление в уставе партии оснований исключения кандидатов из выдвинутых политической партией списков кандидатов оспариваемая заявителем норма статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» не содержит. У партии есть полное право предусмотреть такие основания. Поэтому норма, в принципе, не может нарушать пассивное избирательное право и не противоречит Конституции Российской Федерации. А поскольку

она не применялась в деле заявителя, то и в отношении подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» рассмотрение жалобы подлежит прекращению.

Что касается оспариваемых заявителем норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принятого на его основе Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», предусматривающих наличие у избирательного объединения права исключать кандидата из выдвинутого им списка кандидатов, то они не могут рассматриваться сами по себе ни в качестве меры ограничения конституционного права быть избранным, ни в качестве меры юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства, а, следовательно, не затрагивают перечисленных в жалобе конституционных прав заявителя.

Требования заявителя жалобы сводятся к тому, чтобы дополнить оспариваемые нормы положениями, обязывающими политическую партию включать в свой устав наряду с порядком исключения кандидата из списков кандидатов в депутаты и основаниям такого исключения. Что фактически относится к компетенции законодателя.

Таким образом, заявитель, являясь членом партии «Справедливая Россия», избрал достаточно своеобразный путь корректировки устава партии, членом которой он является: не путем внутрипартийной демократической процедуры внесения изменений в устав, а путем обращения в Конституционный Суд для оценки конституционности закона.

Следовательно, можно вообще вести речь о неприемлемости жалобы.

Тем более, что положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», конституционность которых ставится заявителем под сомнение, также как и Федеральный закон «О политических партиях», не содержат запрета для партий на включение в их уставы, наряду с порядком исключения кандидата из списка кандидатов в депутаты, выдвигаемого на выборах, и оснований такого исключения. Подтверждением тому являются уставы ряда партий, в которых такие основания предусмотрены. Например, в Уставе политической партии «Единая Россия» предусмотрено восемь различных оснований исключения кандидатов из списка кандидатов, выдвинутого Партией, заверенного (зарегистрированного) ЦИК Российской Федерации (п.п. 10.6.26 и 10.6.27 Устава).

Следует заметить, что вопросы, связанные с участием политических партий в выборах, в том числе с выбытием кандидатов из списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, неоднократно рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации.

Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П подчеркивается, что конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления как одно из неотчуждаемых прав гражданина является по своей юридической природе индивидуальным. Вместе с тем в реализации данного права существенную роль играют политические партии, которые являются основными коллективными участниками избирательного процесса. Именно деятельностью политических партий, как следует из статьи 30 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждого на объединение, и ее статьи 13, предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, опосредовано осуществление избирательных прав граждан.

Политические партии создаются в целях обеспечения участия граждан в политической жизни общества путем формирования и выражения их политической воли на выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления.

Реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений, чем, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии, и условий их участия в выборах.

Предоставляя избирательным объединениям право выдвигать списки кандидатов, определять порядок размещения в них кандидатов, отзывать списки кандидатов или исключать из них некоторых кандидатов (статьи 32, 35, пункты 31 и 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), федеральный законодатель подробно не регулирует порядок осуществления этих прав, но обязывает политические партии закрепить его в своих уставах (подпункты «и» и «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях»). Такой подход обусловлен гарантированной статьей 30 Конституции Российской Федерации свободой деятельности общественных объединений, разновидностью которых являются политические партии, а также закрепленными статьей 8 Федерального закона «О политических партиях» принципами деятельности политических партий, согласно которым политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности.

Гражданин, выражающий добровольное согласие на выдвижение своей кандидатуры в составе списка кандидатов политической партии, которая выступает коллективным субъектом избирательного процесса, в полной мере реализует в коллективной форме свое индивидуальное право быть избранным в органы государственной власти.

Однако в этом случае гражданин, включенный в выдвигаемый политической партией список кандидатов, не приобретает неограниченного субъективного права независимо от его отношений с партией. Выражение гражданином добровольного согласия предусматривает его согласие с правом избирательного объединения отозвать выдвинутого им кандидата а также исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка.

При этом гражданин не лишен возможности реализации своего пассивного избирательного права самостоятельно, путем самовыдвижения.

Следует отметить, что политическая партия обладает определенной свободой в формировании партийных списков кандидатов, выдвигаемых на выборы, что, соответственно, не предполагает права граждан требовать включения их кандидатур в указанный список и обязанность партий – включать в этот список всех лиц, обратившихся с таким заявлением. Включение гражданина в качестве кандидата в указанный список напрямую зависит от того, насколько совместимы его взгляды и общественная и политическая деятельность с предвыборными задачами и стратегией политической партии, а потому требует от него соблюдения установленных в партии правил поведения.

Предоставленная законодателем свобода формирования списка кандидатов позволяет партии иметь в рамках избирательной кампании такой список кандидатов, с которым она сможет достичь на выборах максимальных результатов.

С учетом уже приведенных аргументов считаем, что законодатель сознательно исключил из положений оспариваемой статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положения обязывающие предусматривать в уставе партии основания исключения кандидата из выдвинутого партией списка кандидатов.

При этом следует иметь в виду, что вопреки утверждению заявителя исключение некоторых кандидатов из списка, не превышающее на региональных выборах 50 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также позициями Конституционного Суда Российской Федерации, не влечет за собой

юридической ответственности избирательного объединения, а также самих исключенных кандидатов, если только оно не вызвано нарушением кандидатами избирательного законодательства.

Такое выбытие кандидатов не лишает избирательное объединение возможности дальнейшего участия в выборах и не нарушает пассивное избирательное право других включенных в список кандидатов, поскольку они продолжают участвовать в выборах в составе данного списка. Не нарушается в этом случае и активное избирательное право граждан, которые могут проголосовать за данный список.

В отличие от этого отзыв кандидата, выдвинутого избирательным объединением – партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, влечет выбытие избирательного объединения – партии из участия в предвыборной борьбе по округу. В связи с этим законодатель предусмотрел для отзыва кандидата и порядок и основания, которые должны быть предусмотрены в уставе партии.

Необходимо обратить внимание и на то, что обращение Измайлова В.З. в судебные органы с требованием отменить решение Избирательной комиссии об исключении его из избирательного списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания края было вызвано его пониманием и толкованием норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно тем, что он уравнил понятия «аннулирование регистрации» кандидата по решению избирательной комиссии, которое носит характер санкции в случае нарушения избирательного законодательства и исключение кандидатов из списка по инициативе избирательного объединения, которое лишь фиксируется избирательной комиссией в соответствующем решении, не связывается законодателем с наступлением юридической ответственности и поэтому не может рассматриваться в качестве аннулирования регистрации, как это полагает заявитель.

В свою очередь избирательные комиссии, призванные в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах осуществлять контроль за соблюдением избирательных прав граждан, не наделяются полномочиями по проверке обоснованности положений уставов политических партий, касающихся участия политических партий в выборах, в том числе исключения кандидатов из списков кандидатов. Иной подход противоречил бы конституционной гарантии свободы деятельности общественных объединений и принципам деятельности политических партий.

Таким же образом эти положения понимаются и судами общей юрисдикции. Так, например, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 6 августа 2008 года указано, что «суд обоснованно руководствовался тем, что в силу закона избирательная комиссия субъекта не наделена правом проводить проверку обоснованности принятого уполномоченным партийным органом решения об исключении (отзыве) кандидата из списка, поскольку решение этого вопроса отнесено к исключительной компетенции выдвинувшего список избирательного объединения. Избирательная комиссия обязана принять такое решение к сведению и провести необходимые организационные мероприятия, связанные с исключением указания о кандидате из избирательного бюллетеня».

Исходя из ранее изложенного можно с уверенностью сказать, что обжалуемые заявителем нормы федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» не противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 32 и 55.

Прошу Конституционный Суд Российской Федерации признать оспариваемые заявителем нормы этих законов соответствующими Конституции Российской Федерации.

Рассмотрение жалобы в отношении статьи 259 ГПК Российской Федерации и подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» следует прекратить.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 9 ноября 2009 года № 16-П

*по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова*³⁹

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитоновой, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова, представителя Законодательного Собрания Краснодарского края – кандидата юридических наук А.Е. Горбаня, представителя главы администрации (губернатора) Краснодарского края – кандидата юридических наук П.В. Каленского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.З. Измайлова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М. Казанцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Н.Е. Конкина, от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н. Пирожкова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.А. Корнеева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с положением, содержащимся в пункте 32 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательное объединение в

порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом и (или) уставом избирательного объединения, вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

Согласно подпункту «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» устав политической партии должен содержать положения, определяющие основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения кандидатов из выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов.

Частью 3 статьи 30 Закона Краснодарского края от 21 августа 2007 года № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» установлено, что избирательное объединение в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом и (или) уставом избирательного объединения, вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им краевого списка кандидатов.

1.1. Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин В.З. Измайлов по решению бюро совета регионального отделения политической партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» в Краснодарском крае от 8 ноября 2007 года был исключен из выдвинутого этим региональным отделением партии краевого списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края четвертого созыва, в связи с чем избирательная комиссия Краснодарского края 20 ноября 2007 года постановила считать его исключенным из данного списка.

Краснодарский краевой суд, куда В.З. Измайлов обжаловал законность постановления избирательной комиссии Краснодарского края, решением от 26 ноября 2007 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2007 года, отказал в удовлетворении его требования и в восстановлении в списке кандидатов, сославшись на то, что решение регионального отделения политической партии, на основании которого принято постановление избирательной комиссии, вынесено согласно действующему законодательству в порядке, предусмотренном уставом данной политической партии.

Заявитель считает, что оспариваемые положения избирательного законодательства, позволяя избирательному объединению – политической партии в лице ее регионального отделения без всяких к тому оснований, немотивированно исключать кандидатов из выдвинутого им и зарегистрированного списка кандидатов в порядке, определенном партийным уставом, нарушают тем самым гарантии избирательных прав кандидатов в депутаты и их избирателей и противоречат статьям 19, 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

1.2. Кроме того, В.З. Измайлов просит признать не соответствующим статьям 45, 46 и 47 Конституции Российской Федерации часть первую статьи 259 ГПК Российской Федерации, согласно которой избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, прокурор, считающие, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд.

По мнению заявителя, данное законоположение, не называя избирательное объединение в числе субъектов, чьи решения, действия или бездействие в связи с нарушением ими избирательных прав можно обжаловать в суд, и тем самым не предоставляя такую возможность лицу, немотивированно исключенному из зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов, не обеспечивает надлежащим образом установленные Конституцией Российской Федерации гарантии права на судебную защиту.

Как следует из части второй статьи 36, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», основанием к рассмотрению дела по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав законом является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации примененное в деле заявителя законоположение. Между тем в данном случае такое основание отсутствует.

В развитие закрепленной в статье 46 Конституции Российской Федерации гарантии на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина часть первая статьи 259 ГПК Российской Федерации во взаимосвязи с частью второй статьи 39 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» предусматривают, что кандидаты в депутаты, чьи права оказались нарушенными, в частности, решениями общественных объединений, могут обратиться с соответствующим заявлением в суд.

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Согласно пункту 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательное объединение – это политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня; при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения.

Таким образом, действующее законодательство под избирательным объединением понимает либо политическую партию как вид общественного объединения, либо иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах, а следовательно, лица, названные в части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд в случае нарушения их избирательных прав решениями или действиями (бездействием) избирательного объединения. Соответственно, норма части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, направленная на реализацию предписаний статей 32, 45, 46 и 47 Конституции Российской Федерации, сама по себе не может рассматриваться как препятствующая судебному обжалованию решения избирательного объединения (политической партии) об исключении кандидата из выдвинутого им списка кандидатов на основании пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Следовательно, производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению.

1.3. Таким образом, исходя из требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются находящиеся в нормативном единстве положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» – в той их части, в какой на их основании избирательное объединение (политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение, имеющие право участвовать в выборах) в порядке, предусмотренном его уставом, вправе исключать некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

2. Согласно Конституции Российской Федерации свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, части 1 и 2); названные права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права на основе конституционных принципов равенства всех перед законом и судом и равноправия (статья 1, часть 1; статья 2; статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2).

Право на свободные выборы и гарантирующая его реализацию обязанность государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа, закреплены в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1). Международный пакт о гражданских и политических правах также исходит из того, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании (статья 25).

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления и вместе с тем государство в лице федерального законодателя может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права, в том числе порядок выдвижения кандидатов в депутаты. При этом федеральный законодатель, осуществляя на основании статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации соответствующее правовое регулирование, не должен допускать искажения конституционных принципов избирательного права, отмены или умаления самих принадлежащих гражданам Российской Федерации прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание, и обязан исходить из того, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации возможные ограничения этих прав федеральным законом должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерны им.

3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) – одно из основных прав гражданина и важнейший элемент его правового статуса в демократическом обществе – по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом.

В реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса. Именно деятельностью политических партий, как следует из статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи с ее статьями 30 и 32, опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы.

Названным конституционным положениям корреспондирует статья 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, признающая подлинными только такие выборы, при которых существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства. Европейский Суд по правам человека, предпринимая в своих решениях толкование права на свободные выборы, пришел к выводу, что политические партии являются формой ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии (постановление от 30 января 1998 года по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции»), и что свободные выборы и свобода политических партий лежат в основе любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга (постановления от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» и от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства»).

Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Политические партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П и от 16 июля 2007 года № 11-П).

Именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений. Этим, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П).

Федеральный закон «О политических партиях», конкретизируя вытекающее из статей 1 (часть 1), 3 (часть 2), 13 (часть 3) и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации право граждан на объединение в политические партии, устанавливает, что оно включает в себя право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, право вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, право участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также право беспрепятственно выходить из политических партий (статья 2).

Согласно названному Федеральному закону основными целями деятельности политических партий являются формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов (пункт 4 статьи 3); деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности, свободы в определении своей внутренней структуры, а также целей, форм и методов реализации уставных задач и не должна нарушать гарантированные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина (пункты 1 и 2 статьи 8); вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий не допускается (пункт 1 статьи 10); при этом политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (пункт 1 статьи 36).

Приведенные положения Федерального закона «О политических партиях» во взаимосвязи с другими его положениями о правомочиях политической партии по принятию собственной программы и устава означают, что политическая партия вправе и обязана самостоятельно определять условия, при которых граждане могут стать ее членами, а также участвовать в ее деятельности, в том числе в качестве кандидатов в составе списка кандидатов на выборах. Возложение же на политическую партию обязанности принимать в свой состав лиц вне зависимости от их убеждений и взглядов, а равно обязанности выдвигать любых лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право, в качестве кандидатов (включать их в списки кандидатов) на выборах создавало бы для таких лиц легальные возможности для злоупотребления своим конституционным правом в ущерб избирательным и иным конституционным правам членов данной политической партии и поддерживающих ее избирателей.

В соответствии с пунктами 6 и 8 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и эмблемы избирательных объединений, и единственный знак, фиксирующий его волеизъявление, избиратель ставит рядом с наименованием избирательного объединения.

Тем самым граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением – политической партией, а за весь этот список, т. е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу. Из этого следует, что право политической партии как избирательного объединения выдвигать список кандидатов в депутаты предполагает и возможность самостоятельно (в установленных законом пределах) вносить изменения в этот список путем исключения из него отдельных кандидатов, в том числе не по вынуждающим обстоятельствам.

4. Выдвижение политической партией списка кандидатов в депутаты на выборах в органы государственной власти связано с формированием сложной системы правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты в депутаты, а также избиратели, чем обуславливается необходимость соблюдения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц.

Для политической партии как избирательного объединения это означает соблюдение – в рамках установленных федеральным законом условий ее участия в выборах и правомочий

в отношении граждан, выдвигаемых ею кандидатами в депутаты в составе соответствующих списков, – конституционных гарантий права на свободные выборы, включая его важнейший элемент – пассивное избирательное право, и права на свободу объединений, что, в свою очередь, предполагает необходимость надлежащих формально определенных процедур реализации политической партией правомочия самостоятельно формировать список кандидатов и исключать из него отдельных кандидатов. Вводя эти процедуры, федеральный законодатель должен исходить из того, что возможные ограничения затрагиваемых ими конституционных прав граждан в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации допустимы только при условии, что они обоснованы, преследуют конституционно значимые цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и соразмерны им.

Данные требования в равной степени распространяются как на стадию выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) избирательным объединением, так и на дальнейшее участие кандидатов, включенных в зарегистрированный список кандидатов, в избирательном процессе.

4.1. По смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 13, 19, 30 и 32, принцип свободных выборов предполагает равные и справедливые условия для регистрации кандидатов и списков кандидатов. Соответственно, устанавливаемые федеральным законом правила регистрации списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, не должны искажать 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 (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П). Из этого также следует, что отношения между выдвинувшим список избирательным объединением и входящими в его состав кандидатами должны строиться на началах, исключающих несоразмерные ограничения пассивного избирательного права.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» граждане, включенные избирательным объединением в список кандидатов, после представления в избирательную комиссию этого списка вместе с необходимыми документами, в том числе заявлением о согласии баллотироваться в составе данного списка, считаются выдвинутыми, а после принятия избирательной комиссией решения о регистрации списка кандидатов признаются зарегистрированными кандидатами и приобретают права и обязанности, предусмотренные законом (статьи 33 и 38).

Приобретение гражданином официального статуса кандидата в депутаты, выдвинутого политической партией как избирательным объединением, означает публично-правовое признание того факта, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти. С этого момента у кандидата, помимо прав и обязанностей в его отношениях с политической партией, возникают юридически значимые связи с избирателями, избирательными комиссиями, доверенными лицами, средствами массовой информации и иными участниками избирательного процесса, а политическая партия утрачивает возможность по своему усмотрению, на основе одной лишь целесообразности решать вопрос о дальнейшем пребывании того или иного гражданина в выдвинутом ею списке кандидатов.

Исходя из этого названный Федеральный закон предписывает, что после представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов (пункт 15 статьи 35), инициаторами которого могут быть как сами

кандидаты, так и иные субъекты избирательного процесса, в том числе избирательные объединения, и которое оформляется решением избирательной комиссии или суда.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет исчерпывающий перечень оснований, по которым возможны исключение кандидата из заверенного списка кандидатов избирательной комиссией при принятии ею решения о регистрации списка кандидатов (пункт 26 статьи 38), аннулирование избирательной комиссией (пункты 1, 2 и 3 статьи 76) и отмена судом (пункт 9 статьи 76) регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов. К числу таких оснований относятся обстоятельства, исключающие возможность участия гражданина в выборах в качестве кандидата (отсутствие или утрата пассивного избирательного права, сокрытие сведений о неснятой и непогашенной судимости, смерть гражданина и др.) либо связанные с нарушением им требований избирательного законодательства (неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения, несоблюдение кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных федеральным законом, и др.).

Теми же основаниями – по смыслу названного Федерального закона, направленного в том числе на недопущение произвольного ограничения пассивного избирательного права граждан, – могут быть мотивированы как отзыв кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, так и исключение кандидатов, включенных избирательным объединением в список кандидатов и зарегистрированных избирательной комиссией, из этого списка.

Кроме того, прямое указание на основания исключения избирательным объединением отдельных кандидатов из зарегистрированного списка кандидатов содержится в статье 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: согласно ее пунктам 8 и 11 эти основания связаны с рассмотрением в судебном порядке вопроса об отмене регистрации списка кандидатов в случаях несоблюдения кандидатом, включенным в список кандидатов, ограничений, предусмотренных пунктами 1 и 11 статьи 56 данного Федерального закона (призывы к совершению экстремистских действий, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганда и публичная демонстрация нацистской атрибутики или символики, злоупотребление свободой массовой информации в иных формах при проведении предвыборной агитации, а равно нарушение в этот период законодательства об интеллектуальной собственности), либо установления в отношении такого кандидата фактов совершения призывов к экстремистской деятельности, разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганды и публичной демонстрации нацистской атрибутики или символики в установленный законом период до приобретения соответствующим гражданином статуса кандидата. В этих случаях избирательное объединение вправе по собственной инициативе исключить таких кандидатов из зарегистрированного списка кандидата, что будет являться основанием для принятия судом решения о прекращении производства по делу об отмене регистрации списка кандидатов в целом.

При этом в отношении кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, подпунктом «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» и пунктом 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» политической партии предоставлено право отозвать своих кандидатов не только по основаниям, предусмотренным федеральным законом, но и по основаниям, предусмотренным уставом политической партии.

4.2. По смыслу статей 13 и 30 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2) и 19 (части 1 и 2), политические партии, будучи одной

из организационно-правовых форм общественных объединений, действуют на основе принципов верховенства права, демократии и плюрализма и на них в полной мере распространяется конституционная обязанность соблюдения конституционных прав и свобод в отношениях с гражданами – членами данной политической партии, в том числе выдвигаемыми ею в качестве кандидатов в составе списка кандидатов в депутаты на выборах в органы публичной власти. Даже исключение из партии, будучи прерогативой самой партии, не может носить произвольный характер, ставя граждан в ситуацию правовой и фактической неопределенности. Это тем более недопустимо при реализации политической партией своего правомочия исключать гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты.

Принимая решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе списка кандидатов, политическая партия как субъект права, являющийся коллективным участником избирательного процесса, должна действовать ответственно и, формируя этот список, учитывать, что ее решение будет основанием для возникновения соответствующих правоотношений между включенными в список гражданами и самой партией. Исходя из того, что граждане являются единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права, и принимая во внимание публично-правовой статус кандидатов в депутаты, подтверждающий, что процесс реализации ими своего пассивного избирательного права перестал быть предметом свободного усмотрения выдвинувшей их политической партии (ее регионального отделения), политическая партия не вправе после представления списка кандидатов в избирательную комиссию исключать из него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью.

Положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», по своему буквальному смыслу, предоставляя политической партии как избирательному объединению право исключать отдельных кандидатов из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты, непосредственно не обуславливают принятие такого решения наличием оснований, указанных в федеральном законе и уставе данной политической партии.

Вместе с тем эти положения – по их смыслу в системе норм избирательного законодательства, связывающего возможность исключения кандидата из выдвинутого политической партией списка кандидатов с вынуждающими обстоятельствами объективного характера, а также с совершением им либо противоправных действий (бездействия), либо действий (бездействия), несовместимых с законными интересами данной политической партии, – не могут рассматриваться как допускающие возможность лишения гражданина статуса кандидата в депутаты на основании немотивированного решения выдвинувшей его в составе списка кандидатов политической партии.

В силу конституционного принципа юридического равенства (равенство всех перед законом и судом и равноправие) ни в федеральном законе, ни в уставе политической партии основания исключения гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты не должны формироваться 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 выдвинувшая их в составе списка кандидатов политическая партия, и тем самым – в нарушение статей 19 (части 1 и 2), 30, 32 (части 1 и 2), 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – приводило бы к несоразмерному ограничению избирательных прав, равно как и права на свободу объединения в политические партии.

4.3. Таким образом, положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, направленного на поддержание баланса таких конституционно значимых ценностей, как избирательные права, с одной стороны, и право на свободу объединения, с другой стороны, предполагают, 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.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 2 части первой статьи 43, статьей 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» – в той части, в какой на их основании избирательное объединение (политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение, имеющие право участвовать в выборах) в порядке, предусмотренном его уставом, вправе исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов, – не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку данные положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают, что исключение политической партией конкретного лица из списка кандидатов в депутаты обусловлено действиями (бездействием) этого лица, несовместимыми с законными интересами выдвинувшей его политической партии, осуществляется на основе мотивированного решения и не носит дискриминационный и произвольный характер.

2. Конституционно-правовой смысл положений пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности положения части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и официальных изданиях органов государственной власти Краснодарского края. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации

Дело о проверке конституционности 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) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова

8 октября 2009 года

Глубокоуважаемый Высокий Суд!

Поводом к рассмотрению настоящего дела послужили запрос Курчатовского городского суда Курской области о проверке конституционности пункта 9 статьи 3 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобы граждан П.У. Мягчило и А.В. Жестикова на нарушение их конституционных прав пунктом 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» (далее – базовый Закон).

По мнению Курчатовского городского суда Курской области, пункт 9 статьи 3 Федерального закона, в соответствии с которым были внесены в базовый Закон изменения, по существу, устанавливающие различные способы улучшения жилищных условий участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зависимости от времени их принятия на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, нарушает конституционный принцип равенства граждан перед законом. Кроме того, заявитель расценивает исключение для указанных граждан, вставших на учет после 1 января 2005 г., возможности получения государственного жилищного сертификата как существенное снижение уровня их социальной защиты, что, по его мнению, не соответствует Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Помимо этого, конституционность примененной нормы базового Закона просят проверить граждане Мягчило П.У., являющийся инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы, и А.В. Жестиков, участник ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, которым на основании действующей редакции пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 базового Закона соответственно, местными органами власти было отказано в предоставлении государственного жилищного сертификата.

1. Статья 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации устанавливает, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бес-

платно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами.

Жилищное обеспечение граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее – чернобыльцев) предполагало предоставление им ряда льгот в этой сфере, в том числе одноразовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления независимо от времени постоянного проживания в данном населенном пункте при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий либо проживания в коммунальных квартирах, а также одноразовое бесплатное обеспечение дополнительной жилой площадью в виде отдельной комнаты (пункт 3 части 1 статьи 14 базового Закона (в редакции Федерального закона от 24.11.1995 г. № 179-ФЗ)).

В отношении участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС предоставление указанной льготы гарантировалось в первоочередном порядке без установления права на получение дополнительной жилой площади (пункт 3 части 1 статьи 15 базового Закона (в редакции Федерального закона от 24.11.1995 г. № 179-ФЗ)).

Необходимо подчеркнуть, что эти права были предусмотрены тогда, когда действовало прежнее жилищное законодательство, которое на тот момент предусматривало порядка восемнадцати очередей лиц, которым предоставлялось жилое помещение во внеочередном или первоочередном порядке. То есть на самом деле уровень гарантий на тот момент являлся не более чем продекларированным.

В силу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 23 апреля 2004 г. № 9-П, от 24 мая 2001 г. № 8-П, государство, предусмотрев гарантии и компенсации для отдельных категорий граждан и взяв тем самым на себя соответствующие публично-правовые обязанности, вместе с тем вправе вносить изменения в ранее установленные правила, касающиеся условий и порядка реализации указанных гарантий.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесены изменения в порядок реализации социальных гарантий этой категории граждан (чернобыльцев), был изменен порядок обеспечения нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года. Нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилой площадью в соответствии с жилищным законодательством.

Указанное изменение не противоречит принципу поддержания доверия граждан к закону и не лишает граждан указанной категории социальных гарантий, поскольку направлено на сохранение за ними права на улучшение жилищных условий. Федеральный законодатель, по смыслу статей 55, 71 и 76 Конституции Российской Федерации, вправе определить условия предоставления гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина. Изменения в нормативном содержании прав, гарантий, мер социальной поддержки граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие техногенной катастрофы, предоставляя новую форму обеспечения их жилыми помещениями, не отменяют и не умаляют права и свободы человека и гражданина и не могут рассматриваться как лишающие данную категорию граждан гарантированной Конституцией Российской Федерации (статья 40, часть 3) возможности улучшения жилищных условий.

Изменяя порядок предоставления гарантий по обеспечению граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие техногенной катастрофы, законодатель не изменил гарантии и компенсации для этой категории граждан в жилищной сфере. Государство по-прежнему берет на себя соответствующие публично-правовые обязательства по реализации их конституционных прав на жилище.

Согласно действующему порядку, гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы, участникам

ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, нуждающимся в улучшении жилищных условий, вставшим на учет до 1 января 2005 г., гарантируется обеспечение жилой площадью в размерах и порядке, установленных Правительством Российской Федерации (статьи 14 и 15 базового Закона). Формой государственной финансовой поддержки обеспечения указанных лиц жильем является предоставление им за счет средств федерального бюджета социальной выплаты на приобретение жилья, право на получение которой удостоверяется государственным жилищным сертификатом, что отражено в постановлении Правительства от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы».

Предоставление субсидий и выдача сертификатов осуществляется в соответствии со сводными списками вышеупомянутой категории граждан, формируемыми органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основе списков граждан, принятых на учет органами местного самоуправления муниципальных образований.

Чернобыльцам в соответствии с положениями пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона предоставлено право на обеспечение жилой площадью в соответствии с жилищным законодательством.

Названные законоположения, как представляется, развивают положение статьи 40 Конституции. В ней провозглашается право каждого гражданина России на жилище и сформулировано основополагающее правило бесплатного предоставления жилых помещений.

Бесплатное предоставление жилья государство гарантирует не только малоимущим гражданам, но и иным нуждающимся в жилище лицам, перечень которых определяется законом. Так, например, закон относит к числу нуждающихся в жилище: военнослужащих, судей, работников прокуратуры, следователей и т. д.

В настоящее время право на жилище в соответствии с законодательными нормами может быть реализовано, в том числе, путем предоставления жилых помещений по договору социального найма в домах государственного и муниципального жилищных фондов. Для предоставления «иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище» жилья в социальный наем – неважно, каков их доход, есть ли у них имущество, подлежащее налогообложению, и какова его стоимость.

Таким образом, решение вопроса об определении иных, помимо малоимущих, категорий граждан, нуждающихся в жилье, входит в исключительную компетенцию законодателя. На усмотрении законодателя находятся вопросы установления в отношении определенной категории граждан дополнительных критериев нуждаемости помимо тех, что предусмотрены для малоимущих граждан (статья 51 Жилищного кодекса); иного порядка предоставления жилых помещений; норм предоставления жилья, отличных от тех, что предусмотрены для малоимущих граждан (часть 3 статьи 50 Жилищного кодекса), а также вопроса о том, должно ли жилье предоставляться бесплатно или за доступную плату.

Провозглашенные в Конституции Российской Федерации цели политики Российской Федерации как социального государства (часть 1 статьи 7) определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Одним из способов реализации конституционного принципа социального государства являются положения Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», устанавливающие гарантии по обеспечению граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие техногенной катастрофы, жилыми помещениями.

Конституция, закрепляя право каждого на жилище, не устанавливает способ предоставления жилья или его приобретения – это прерогатива законодателя, который в пределах предоставленных ему полномочий вправе изменить ранее установленные правила, в частности

условия и порядок реализации жилищных прав отдельных категорий граждан, что не может расцениваться как нарушение их конституционных прав и свобод.

2. Установленное базовым Законом право чернобыльцев, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на обеспечение жилой площадью появляется, существует и реализуется как субъективное право конкретного лица, подвергшегося воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, нуждающегося в социальной поддержке, являющееся по своему характеру льготой.

Конституционный принцип равенства, определяющий равный правовой статус граждан при осуществлении ими любых прав (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 г. № 9-П), в то же время не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 г. № 4-П).

Осуществляя преобразования в сфере социальной поддержки той или иной категории граждан, в том числе чернобыльцев, федеральный законодатель вправе издавать акты, изменяющие подходы к решению этого вопроса.

При этом должны соблюдаться требования разумной стабильности правового регулирования и недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П, от 19 июня 2002 г. № 11-П, от 23 апреля 2004 г. № 8-П). С этим связаны законные ожидания граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

Законодатель при соблюдении вышеназванных принципов, был вправе внести в Закон соответствующие изменения, и следовательно, оспариваемые положения не противоречат принципу поддержания доверия граждан к закону и не лишают граждан указанной категории социальных гарантий, поскольку направлены на сохранение за ними права на улучшение жилищных условий, — они лишь изменяют форму обеспечения их жилыми помещениями.

Федеральным законодателем при переходе с 1 января 2005 г. к новому правовому регулированию обеспечения мерами социальной поддержки сохранен достигнутый уровень защиты жилищных прав всех перечисленных категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 января 2005 года, что соответствует положениями статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, регулирующей в рамках длящихся правоотношений вопросы предоставления гражданам прав, льгот и гарантий в условиях нового правового регулирования.

Данное законоположение не нарушает прав граждан, вставших на учет после 1 января 2005 года, так как эти граждане не были признаны до 1 января 2005 года нуждающимися в улучшении жилищных условий, и, в связи с этим не имели права на улучшение жилищных условий в соответствии с особым порядком жилищного обеспечения на льготных условиях.

По существу, государство не имеет перед указанными гражданами отложенного обязательства по обеспечению их жилой площадью в порядке и на условиях, которые существовали до 1 января 2005 года, поскольку на тот период права на данную меру социальной поддержки у них не возникало.

Между тем, с учетом вышеприведенных позиций Конституционного Суда Российской Федерации чернобыльцы, вставшие на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 г., сохранили право на получение мер социальной поддержки при решении своих жилищных вопросов.

Из смысла действующей редакции базового Закона жилищные условия указанных лиц улучшаются путем предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда по договору социального найма.

Полагаем, что оспариваемые нормы базового Закона и Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в полной мере позволяют чернобыльцам реализовать право на жилище, поскольку договор социального найма, предусмотренный законодательством Российской Федерации, предполагает для нанимателя возможность свободного владения и пользования жилым помещением муниципального жилищного фонда на условиях, предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации. При этом договор социального найма является бессрочным. Кроме того, действующим законодательством гражданам предоставляется право приобретения жилья в частную собственность – путем бесплатной приватизации занимаемых ими жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда. На сегодняшний день срок приватизации ограничен до 28 февраля 2010 года, но нельзя не отметить, что государство периодически меняет позицию по поводу завершения периода приватизации.

В соответствии с положениями Жилищного кодекса после 1 января 2005 года для чернобыльцев предусмотрен общий порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма. Жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет, за исключением случаев, перечисленных в части 2 статьи 57 Жилищного кодекса.

Хотелось бы обратить внимание на те изменения, которые произошли в жилищном законодательстве. Если в старом действовавшем жилищном законодательстве РСФСР было предусмотрено право всех граждан на постановку на учет, если они соответствовали критериям нуждаемости, и всем гражданам гарантировалось предоставление жилья, то сейчас речь идет только о специальной категории: о малоимущих и тех лицах, которые специально предусмотрены законом. Поэтому полагать, что в данном случае нет сохранения социальной гарантии, абсолютно не оправдано.

Оспариваемые заявителями положения базового Закона не содержат указания на предоставление жилого помещения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию во внеочередном порядке. Отсутствовало такое указание и в Жилищном кодексе РСФСР, который действовал до 1 марта 2005 года.

Поскольку граждане П.У. Мягчило, А. В. Жестиков были признаны нуждающимися в получении жилого помещения и поставлены на жилищный учет за пределами обозначенной базовым Законом даты, то жилое помещение должно быть им предоставлено в соответствии с положениями Жилищного кодекса.

Наверное, законодатель не просто так отказался от жилищного сертификата. Видимо, практика его применения поставила вопрос о том, что эффективность этой меры поддержки недостаточно высока. И законодатель вернулся к той схеме, которая была апробирована, работала и должна реализовываться в дальнейшем.

Таким образом, предусмотренные статьями Конституции Российской Федерации социальные гарантии, в том числе льготный порядок предоставления жилого помещения гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы, участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС нуждающимся в жилище и вставшим на учет для его получения после 1 января 2005 года, реализуются в полном объеме.

В настоящем деле следует иметь в виду, что Конституция Российской Федерации (часть 2 статья 40) предписывает органам государственной власти и местного самоуправления поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права граждан на жилище. На основании статьи 2 Жилищного кодекса органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают создание условий для осуществления гражданами права на жилище, в том числе содействуют развитию рынка недви-

жимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище; в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма и найма жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах; стимулируют жилищное строительство в соответствии со спросом.

При этом предоставление муниципального жилья гражданам, нуждающимся в жилых помещениях, возможно только в том случае, если орган местного самоуправления наделен соответствующими полномочиями. Это указание, содержащееся в части 4 статьи 49 Жилищного кодекса, базируется на конституционном положении: органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; реализация переданных полномочий подконтрольна государству (часть 2 статьи 132 Конституции).

Подводя итог вышесказанному, можно резюмировать, что утверждение заявителей о том, что предусмотренное Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и базовым Законом изменение способа оказания социальной поддержки чернобыльцам в жилищной сфере существенно снизило уровень их социальной защиты, представляется необоснованным.

Исходя из того, что право чернобыльцев, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на обеспечение жилой площадью, по существу, является льготой, предоставляемой им в силу их особого правового статуса, изменение правового регулирования предоставления такой льготы не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод заявителей (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2007 г. № 446-О-О и от 21 февраля 2008 г. № 100-О-О).

С учетом изложенного, исключение в пункте 2 части 1 статьи 14 и пункте 1 части 1 статьи 15 базового Закона (в редакции пунктов 8 и 9 статьи 3 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) для чернобыльцев, вставших на учет после 1 января 2005 г., возможности получения государственного жилищного сертификата, по нашему мнению, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 10 ноября 2009 года № 17-П

по делу о проверке конституционности 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) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило⁴⁰

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи Н.В. Селезнева, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Н.В. Мельникова, В.Г. Стрекозова,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И. Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, ста-

тиями 36, 74, 86, 96, 97, 99, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности 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).

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Курчатковского городского суда Курской области и жалобы граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку запрос суда и жалобы граждан касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М. Жарковой, объяснения представителей стороны, издавшей и подписавшей оспариваемый акт, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.А. Смирнова, от Министерства финансов Российской Федерации – С.В. Ячевской, от Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – Т.А. Марченко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ) для инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предусматривалось одноразовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления, а также одноразовое бесплатное обеспечение дополнительной жилой площадью в виде отдельной комнаты (пункт 3 части первой статьи 14); для участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предусматривалось первоочередное разовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью (пункт 3 части первой статьи 15).

1 января 2005 года вступил в силу Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым статьи 14 и 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» были изложены в новой редакции (пункты 8 и 9 статьи 3).

Заявители по настоящему делу – гражданин П.У. Мягчило, являющийся инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы, гражданин А.В. Жестиков, являющийся участником ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, и Курчатковский городской суд Курской области, в производстве которого находится дело по иску гражданина Н.А. Литаврина, являющегося участником ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, оспаривают конституционность нормативного регулирования, содержащегося в пункте 2 части первой статьи 14 и

пункте 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, согласно которым нуждающимся в улучшении жилищных условий инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и гражданам, принимавшим участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, вставшим на учет до 1 января 2005 года, гарантируется обеспечение жилой площадью в размерах и порядке, установленных Правительством Российской Федерации, а вставшие на учет после 1 января 2005 года обеспечиваются жилой площадью в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

1.1. 18 сентября 2006 года главой Жирятинской сельской администрации Жирятинского района Брянской области гражданину П.У. Мягчило, признанному инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы с 14 сентября 2005 года, было отказано в постановке на учет в целях обеспечения жилым помещением за счет средств федерального бюджета в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 866, принятым во исполнение предписаний 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), а именно путем предоставления субсидии на приобретение жилья в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы. На учет нуждающихся в улучшении жилищных условий он был принят 1 июня 2007 года и поставлен в общую очередь.

Заявитель просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (часть 1), 40 (часть 1), 42, 45 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3), пункт 2 части первой статьи 14 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) в той мере, в какой им ограничивается право инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, на получение жилья за счет средств федерального бюджета, как это предусмотрено для тех, кто принят на учет до указанной даты.

1.2. Гражданин А.В. Жестиков после переезда в 2000 году из Республики Казахстан на постоянное жительство в Российскую Федерацию поселился вместе с семьей из четырех человек в поселке Отважное Багратионовского района Калининградской области в доме жилой площадью 40 кв. м, принадлежащем матери его жены. В ноябре 2000 года он обратился в администрацию Нивенского сельского округа Багратионовского района Калининградской области с заявлением о постановке его как участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, имеющего право на первоочередное предоставление жилья, на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Однако в этом А.В. Жестикову было отказано со ссылкой на то, что, продав в сентябре 2000 года принадлежавшую ему на праве собственности двухкомнатную квартиру по прежнему месту жительства, он намеренно ухудшил свои жилищные условия в целях получения нового жилья. На учет нуждающихся в улучшении жилищных условий посредством предоставления жилого помещения по договору социального найма заявитель был поставлен 30 декабря 2005 года. Министерство социальной политики и труда Правительства Калининградской области отказало ему в предоставлении государственного жилищного сертификата, а Багратионовский районный суд Калининградской области решением от 19 октября 2007 года подтвердил правильность этого отказа.

Заявитель просит признать не соответствующим статьям 7, 19, 40 и 55 Конституции Российской Федерации пункт 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) в той мере, в какой им отменяются льготы по предоставлению жилья участникам ликвида-

ции последствий чернобыльской катастрофы, принятым на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, что ставит их в неравное положение с гражданами той же категории, которые были приняты на учет до 1 января 2005 года.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.