

*Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*



В.В. Лазарев

ЗАКОНОДАТЕЛЬ КАК СТОРОНА В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ



Судебные речи



**Москва
2015**



В.В. Лазарев

ЗАКОНОДАТЕЛЬ КАК СТОРОНА В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Судебные речи

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2015

УДК 342.565.2
ББК 67.400.12
Л17

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1

Об авторе

Валерий Васильевич Лазарев — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель начальника правового управления Государственной Думы — постоянный представитель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (1998–2003 гг.)

Л17 Лазарев В.В.

Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве: судебные речи / В.В. Лазарев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. — 880 с. — www.dx.doi.org/10.12737/13196.

ISBN 978-5-16-011502-3 (print)

ISBN 978-5-16-103788-1 (online)

Актуальность проблем формирования правовых позиций в ходе конституционного судопроизводства обусловлена необходимостью сохранения стабильности правового регулирования и вместе с тем важностью корректировки тех правовых решений и конструкций, которые не обеспечивают выполнение стоящих перед государством задач.

В книге последовательно изложены позиции законодателя, отстаиваемые в Конституционном Суде РФ и оказавшие влияние на его решения по каждому из рассматриваемых дел. Приводятся полные тексты выступлений В.В. Лазарева как постоянного представителя Государственной Думы, фрагменты полемики с его участием в ходе конституционного процесса, отражающие не только анализ юридической стороны дела, системное толкование конституционных норм в неразрывной связи с отраслевыми нормами и сложившейся практикой их реализации, но и научный подход в интерпретации всех обстоятельств, относящихся к выполнению требований Конституции.

Для ученых-правоведов, сотрудников правозащитных органов и организаций, депутатов, государственных и муниципальных служащих, преподавателей, аспирантов, студентов, осваивающих программы бакалавриата и магистратуры, а также для всех, кто сегодня причастен к законотворчеству, толкованию и применению законодательства.

УДК 342.565.2
ББК 67.400.12

ISBN 978-5-16-011502-3 (print)
ISBN 978-5-16-103788-1 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

К ЧИТАТЕЛЮ

(Т.Я. Хабриева)	15

О ПРЕДСТАВИТЕЛЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЯ

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(В.В. Лазарев).....	18

**СУДЕБНЫЕ РЕЧИ В.В. ЛАЗАРЕВА,
постоянного представителя Государственной Думы
в Конституционном Суде Российской Федерации
(1998–2003 гг.)**

1998

Постановление Конституционного Суда РФ

от 17 июля 1998 г. № 23-П

«По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год»	36

Постановление Конституционного Суда РФ

от 12 октября 1998 г. № 24-П

«По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»	45

Постановление Конституционного Суда РФ

от 3 ноября 1998 г. № 25-П

«По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А. Мостипанова»	53

Определение Конституционного Суда РФ

от 5 ноября 1998 г. № 134-О

«По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации»	64

Постановление Конституционного Суда РФ

от 10 декабря 1998 г. № 27-П

«По делу о проверке конституционности части второй статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Баронина»	74

Постановление Конституционного Суда РФ

от 11 декабря 1998 г. № 28-П

«По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»	79

Определение Конституционного Суда РФ

от 25 декабря 1998 г. № 167-О

«По делу о проверке конституционности частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан П.В. Янчева, В.А. Жеребенкова и М.И. Сапронова»	93

1999

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Ключева».....	112
Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации».....	117
Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан»	132
Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко»	141
Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 1999 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова».....	149
Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород»	157
Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы Y. & G. Reliable Services, Inc.».....	165
Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука»	171
Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 г. № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации»	185

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции».....	199
Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»	207
Постановление Конституционного Суда РФ от 21 октября 1999 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца первого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда города Омска»	222
Постановление Конституционного Суда РФ от 28 октября 1999 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» в связи с жалобой ОАО «Энергомашбанк»	227
Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами религиозного общества «Свидетели Иеговы» в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»	240
Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов»	267
Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани»	287

2000

Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2000 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации»	299

Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпинченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло»	313
Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана»	321
Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой»	345
Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2000 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Конфетти» и гражданки И.В. Савченко»	350
Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»	359
Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	364
Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании Timber Holdings International Limited»	371
Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 2000 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика»	376
Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	381
Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова»	396

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия»	403
Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 2000 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной»	414
Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации»	426
Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2000 г. № 225-О «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции»	433
Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»	439

2001

Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова»	450
Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан»	461
Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2001 г. № 1-О «По делу о проверке конституционности примечания 2 к статье 158 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Скородумова Дмитрия Анатольевича»	473

Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2001 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 7 Федерального закона «О налоге на добавленную стоимость» в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Востокнефтепродукт»»	483
Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2001 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности обжалования определений, выносимых Арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами граждан и юридических лиц»	493
Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда»	511
Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова»	515
Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой»	536
Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан»	546
Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан»	565
Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»»	582

Постановление Конституционного Суда РФ от 25 октября 2001 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и пункта 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан А.П. Голомидова, В.Г. Кислицина и И.В. Москвичева»	590
Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2001 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в связи с жалобой гражданина В.П. Редекопа»	597

2002

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова»	612
Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово»	624
Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2002 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Б. Фишер»	629
Постановление Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан — судей и судей в отставке»	635
Постановление Конституционного Суда РФ от 14 марта 2002 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова»	645
Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева»	656

Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея»	661
Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда»	678
Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев»	689
Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2002 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, статьи 41 Уголовного кодекса РСФСР и статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан»	724
Постановление 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)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств»	734
Постановление Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2002 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана»	752
Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2002 г. № 282-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности статьи 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой коммерческого акционерного банка «Банк Сосьете Женераль Восток»	760

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2003 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Л. Верещака, В.М. Гладкова, И.В. Голышева и К.П. Данилова».....	767
Постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 2003 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 части первой и части третьей статьи 232 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Л.И. Батищева, Ю.А. Евграфова, О.В. Фролова и А.В. Шмелева»	772
Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2003 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан»	778
Постановление Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной»	789
Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2003 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское»	795
Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Склиановой, Р.М. Склиановой и В.М. Шириева»	805
Постановление Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2003 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец»	811
Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишникова, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова»	824
Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа»	833

1997

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».....	839

2010

Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпром нефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО)»	864

ПОСЛЕСЛОВИЕ

(В.В. Лазарев).....	878

К ЧИТАТЕЛЮ

*Т.Я. Хабриева,
академик, вице-президент РАН,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Предлагаемая читателю книга подготовлена сотрудником Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт), доктором юридических наук, профессором В.В. Лазаревым. С его именем связано создание в Институте нового направления исследовательской работы, касающегося научных проблем имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации. Речь идет не только об отечественных, но и о тех международных судах, юрисдикция которых признана российской правовой системой. Вместе с тем обязанность закрепления судебных позиций в законодательстве обозначена только по отношению к Конституционному Суду РФ, поэтому обращение к проблемам формирования правовых позиций в ходе конституционного судопроизводства представляется актуальным и первостепенным. Известный интерес в этом плане составляют речи участников конкретных процессов и, в частности выступления официальных представителей в Конституционном Суде РФ¹.

В издании приводятся полные тексты выступлений В.В. Лазарева, занимавшего должность заместителя начальника правового управления Государственной Думы — постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (1998—2003 гг.), отражаются фрагменты полемики с его участием в ходе конституционного процесса. Ознакомление с соответствующими материалами интересно не только в историческом аспекте. Это

¹ См., например: Митюков М.А. Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (2004—2005 годы): с приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации [Текст]: сборник / М.А. Митюков; сост. В.К. Боброва, А.А. Казаченко, А.В. Сычева; ред. М.В. Кротов; Аппарат уполномоч. по правам человека в КС РФ. М., Б.г.; Шахрай С.М.: «Признать соответствующим Конституции...» // Документы, стенограммы выступлений, решения / ред.-сост. С.М. Шахрай; сост. О.Н. Кряжкова; предисл. А.П. Торшина. М., 2011; Кротов М.В. Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (с приложением решений Конституционного Суда) [Текст]: сборник / М.В. Кротов; ред. М.А. Митюков; сост.: В.К. Боброва, А.А. Казаченко, А.В. Сычева; Аппарат полномоч. представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ. М., 2013.

важно для всех, кто сегодня причастен к законотворчеству, к толкованию и применению законодательства.

Книга, несомненно, сыграет свою роль и в образовательном процессе. Она издается при поддержке Института, и в связи с этим необходимо отметить содержательное переплетение исследовательской и практической части законодательной работы, роль Конституционного Суда РФ в этом отношении, который проверяет законодательное регулирование на предмет его соответствия Конституции государства. Это предполагает испытание на прочность теоретических и практических конструкций Основного закона, его ценностных ориентиров, проверку результатов реализации исходных позиций правового и социального государства, что также входит в предмет деятельности Института. Ученые Института внимательно следят за тем, трансформируется ли законодательная воля в ходе состязательного конституционного процесса и, если да, то в каком объеме, по какому поводу и на каких основаниях.

Один из важнейших ориентиров в развитии законодательства — сохранение стабильности правового регулирования и корректировка тех правовых решений и конструкций, которые не обеспечивают выполнение стоящих перед государством задач. Поэтому в Конституции заключена диалектика стабильности и изменчивости. Ее базовые ценности стабильны, способы их осуществления изменчивы. Конституция России доказала свою жизнеспособность и юридическую пригодность на неограниченный срок. Она не только позволила сформировать новую правовую систему и систему законодательства, но и задала юридические координаты, на основе которых формулируются и реализуются правовые решения, а их регулятивный потенциал простирается за пределы жизни одного поколения.

В свою очередь, практическая деятельность Конституционного Суда РФ постоянно направлена на то, чтобы законодательство было предсказуемым, обеспечивало сохранение и возможное повышение достигнутого уровня защиты граждан, поддерживало их доверие к закону. Вектор конституционного развития России в наибольшей степени соответствует условиям и вызовам нашего времени. Он не нивелирует и не упраздняет национальные особенности, а напротив, сохраняет и приумножает достижения, которые обусловлены спецификой нашей страны и ее государственности.

Конституционное судопроизводство состязательное, оно предполагает полемику и в отличие от других видов судопроизводства не затрагивает фактических обстоятельств правоотношения, вопросов эффективности или неэффективности норм, их целесообразности или нецелесообразности. Такая дискуссия имеет место в законодательном органе, в то время как в Конституционном Суде осмысливается юридическая сторона дела. Это высокоинтеллектуальная теоретическая работа по системному толкованию конституционных положений в неразрывной связи с отраслевыми нормами и сложившейся практикой их реализации. Представитель Государственной Думы в силу своего статуса призван к тому, чтобы поддерживать закон, прошедший через представляемый им орган, но жизнь сложнее формальных схем, поэтому важно, чтобы господствовал научный подход в интерпретации всех обстоятельств, относящихся к выполнению требований Конституции

применительно к данным условиям места и времени. Проследивая перипетии рассмотрения того или иного дела, представленные в материалах настоящей книги, можно убедиться, что автор в своих выводах старался соединить требования научности с принципом конституционной законности.

Последнее обстоятельство хотелось бы подчеркнуть еще и потому, что В.В. Лазарев — мой научный руководитель и ученый-государственник, посвятивший ряд теоретических работ организации правового регулирования, совершенствованию законодательства, — внес заметный вклад в дело повышения эффективности актов правоприменения и развития российской правовой науки, заложив фундамент для продолжения исследований в области укрепления современных конституционных основ и законотворческого процесса.

О ПРЕДСТАВИТЕЛЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Лазарев,
*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации*

В законодательстве нет и, возможно, не должно быть общего ответа на вопрос о том, кто представляет законодателя в Конституционном Суде, когда в поступившем в Суд запросе содержится сомнение в его конституционности, когда суд проверяет закон на предмет соответствия Конституции Российской Федерации. По общему принципу ответчиком является тот, кто принимал этот закон. Согласно статье 105 Конституции федеральные законы принимаются Государственной Думой и, таким образом, она всегда является ответчиком, так как представляет законодателя. Но Конституционный Суд Российской Федерации в связи с толкованием отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации постановил: «... Под «принятым федеральным законом» по смыслу части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации понимаются: законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации; законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации; законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации). Кроме того, как указывается в Постановлении Конституционного Суда от 17 ноября 1997 г. № 17-П по делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-ii ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» принятый федеральный закон подписывается и обнародуется Президентом Российской Федерации.

В том же порядке должен приниматься, подписываться и обнародоваться акт законодательного органа, посредством которого осуществляется официальное, имеющее силу закона разъяснение федерального закона. Если же разъяснение дано в форме постановления Государственной Думы, то есть без соблюдения требований статей 105, 106, 107 Конституции Российской Федерации, предъявляемых к принятию федеральных законов, то оно не может рассматриваться в качестве акта Федерального Собрания — законо-

дательного органа Российской Федерации. Будучи актом лишь одной из его палат, такое постановление не является аутентичным официальным разъяснением закона.

Таким образом, системное толкование конституционных норм позволяет относить к числу ответственных за принятый федеральный закон не только Государственную Думу, которая по Конституции РФ принимает закон, но и Совет Федерации, который так или иначе проявил свою позитивную волю в принятом законе. Вместе с тем позитивная воля выражена и Президентом, если он не использовал право вето при подписании закона. Другими словами, законодателя должны представлять полномочные лица от обеих палат Федерального Собрания и Президента. При этом предполагается, что ни один из названных органов не принимал решения о неконституционности проходившего через него законопроекта. Ответственность за принятый закон, по общему правилу, солидарная. Ситуация меняется, если Совет Федерации отклонял принятый закон, согласительные процедуры не увенчались успехом и закон прошел в нижней палате процедуру повторного голосования. Подобное положение вещей складывается и в случае преодоления вето Президента, поэтому вполне логично, что в Конституционном Суде в случае, когда объектом конституционного судопроизводства является закон, участвуют представители Государственной Думы, Совета Федерации, Президента. Они и выступают в таком порядке, выражая позицию представляемого органа.

Если в заседании участвуют представители каждого из названных органов, их позиция, казалось бы, должна быть одна — вновь обосновывать¹ на предмет конституционности принятые и одобренные нормы. Аргументация может быть разной, но в выводе должно быть единство. Между тем практика давала и дает и иные примеры. Иногда судьи уточняют авторство высказанного вывода, поскольку документ, которым фиксировалось бы изменение, например позиции палаты, не представлялся. Таким образом, каждому представителю законодателя всегда приходится строить свою аргументацию с учетом доводов других представителей. Открытые возражения своим соотвечникам были бы неуместны, поскольку все представляют одну сторону, но в содержательной части выступлений представляется возможным отметить суть расхождений.

Всякий раз, когда возникает ситуация расхождения в позициях представителей законодателя, и, тем более, представителей одного органа, полагаем недопустимым оглашать в судебном заседании разногласия, а изначальные соображения о неконституционности принятого закона преодолевать путем согласования еще до начала разбирательства.

Каждый из полномочных представителей руководствуется непосредственно адресованными ему нормами, содержащимися в Регламенте палаты или (и) в Положении о полномочном представителе в Конституционном

¹ Конституционность норм подтверждалась заключениями правовых управлений Государственной Думы, Совета Федерации и Администрации Президента. Сам факт принятия закона со всей очевидностью (это аксиома) свидетельствует о том, что законодатель расценивал его соответствующим Конституции.

Суде Российской Федерации¹. Здесь нет места для развернутого комментария названных актов, поскольку внимание сосредоточено на правовом статусе Постоянного представителя Государственной Думы, определяющего и направление, и содержание публикуемых здесь выступлений.

Должность постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации была учреждена специальным Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 2 июля 1998 г. № 2734-П ГД². В нем устанавливалось: «В целях наиболее полного представления правовой позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Учредить должность постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Пунктом 2 данного Постановления на должность назначен доктор юридических наук В.В. Лазарев³. С его участием готовилось Постановление

¹ Высокое положение занимает Полномочный представитель Президента. Должность полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации введена в составе Администрации Президента Российской Федерации Указом Президента от 24 апреля 1995 г. № 403. В разное время в соответствии с Указами Президента эту должность занимали В.М. Савицкий (24 апреля 1995 г., № 403 — 5 февраля 1996 г., № 147); М.А. Митюков (5 февраля 1996 г., № 148 — 7 декабря 1996 г., № 1658); С.М. Шахрай (7 декабря 1996 г., № 1659 — 29 июня 1998 г., № 735); М.А. Митюков (29 июня 1998 г., № 736 — 29 января 2000 г., № 120; по Указу Президента от 29 января 2000 г. № 121 впредь до вступления в должность вновь избранного Президента исполнял обязанности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации; 4 июня 2000 г., № 1030 — 7 ноября 2005 г., № 1271); М.В. Кротов (7 ноября 2005 г., № 1272 — 7 мая 2008 г.; 14 мая 2008 г., № 783 — 7 мая 2012 г., с 25 мая 2012 г., № 730. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации утверждалось Указами Президента от 5 июля 1995 г. № 668 и от 31 декабря 1996 г. № 1791 (ныне действующее). Согласно обоим положениям полномочный представитель являлся по должности заместителем Руководителя Администрации Президента Российской Федерации (эта норма признана утратившей силу Указом Президента от 28 июня 2005 г. № 736).

² В одном из интервью Е.Б. Мизулина сообщила неверные сведения, указав, что впервые эта должность учреждена в 2000 г. регламентом Государственной Думы (см. Закон, 2006, №11, с. 13).

³ Освобожден от должности Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 12 сентября 2003 г. № 4315-III ГД. Постановление Государст-

Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 июля 1998 г. № 2834-П ГД «Об утверждении Положения о постоянном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации». Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 июля 1998 г. № 2833-П ГД были внесены соответствующие дополнения в Регламент Государственной Думы. В частности, часть 1 статьи 11, в которой обозначены права Председателя Государственной Думы, была дополнена пунктом «н» следующего содержания: «... Представляет к назначению на должность и к освобождению от должности постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»¹.

Ранее для представления правовой позиции Государственной Думы в Конституционном Суде решением Государственной Думы по каждому делу определялись разные лица — депутаты или приглашенные специалисты. Но практика обнажила ряд недостатков такой организации. Во-первых, заседания Конституционного Суда не всегда совпадали с сессионной работой депутатов, и потому процесс часто шел без представителя Государственной Думы. Во-вторых, не обеспечивалось единство и преемственность в проведении позиции. В-третьих, позиции КС системно никем не обобщались и депутатам не докладывались. В-четвертых, самое главное, депутаты не могли отрешиться от своих фракционных пристрастий, не могли проводить позицию Государственной Думы, если сами они воздерживались от голосования или голосовали против закона, ставшего предметом рассмотрения в Суде. Никакого контроля за их работой в качестве представителей законодателя не осуществлялось. Следует также принять во внимание известную напряженность в отношениях законодательной и исполнительной власти и что к тому времени в заседаниях Конституционного Суда принимал активное участие полномочный представитель Президента в Конституционном Суде (должность учреждена Указом Президента от 24 апреля 1995 г.). За юридической аргументацией позиций сторон в ходе выступлений в Конституционном Суде так или иначе просматривались политические интересы. Кстати, Положение о полномочном представителе Президента в Конституционном Суде (см. Указ Президента от 5 июля 1995 г. № 668) послужило неким образцом для утверждения соответствующего Положения Государственной Думой. В то же время и разница просматривалась серьезная: если тот был заместителем руководителя Администрации Президента, то здесь только

венной Думы Федерального Собрания РФ от 2 июля 1998 г. № 2734-П ГД признано утратившим силу Постановлением Государственной Думы от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД (здесь и далее автор использует возможности электронной системы «Гарант»).

¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 июля 1998 г. № 2833-П ГД «О внесении дополнения в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. № 85-IV ГД данное постановление признано утратившим силу.

заместителем начальника правового управления; если там был предусмотрен штат обслуживающего персонала в количестве 7 человек, то Государственная Дума так и не выделила специально ни одной штатной единицы, хотя в Положении было предусмотрено: «Деятельность постоянного представителя обеспечивает рабочий аппарат». Полномочный представитель Президента мог создавать рабочие и экспертные группы, взаимодействовать с точно обозначенным широким кругом органов и должностных лиц.

В последующем статус представителя Государственной Думы в Конституционном Суде РФ постоянно меняется, к сожалению, в сторону понижения, хотя публичного обоснования этих изменений ни в публицистике, ни в специальной литературе мы не видим. Конституционалисты до настоящего времени не уделяют должного внимания представительству в этом органе¹. Соответствующие нормы депутаты принимают без основательной проработки.

Первое изменение произведено Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД. Оно производит странное впечатление, так как в пункте 1 указано: «Считать необходимым наличие постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации». На момент принятия данного Постановления действовали два специальных Постановления и норма Регламента Государственной Думы, в соответствии с которыми постоянный представитель уже несколько лет выполнял свои функции². Следовательно, речь могла идти

¹ Своего рода исключением явилась недавно опубликованная статья, в которой «институт полномочного представительства в Конституционном Суде России» рассматривается без опоры на закон и даже вопреки статьям 52–53 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Здесь фигурируют, например, представители Минюста и Генеральной прокуратуры, которые появляются в Конституционном Суде в соответствии с ведомственными нормативными актами и вообще не могут быть участниками процесса; утверждается, что полномочный представитель Президента координирует деятельность других полномочных представителей, хотя по закону стороны равны; здесь сам институт полномочного представителя не увязывается со спецификой судопроизводственных отношений и не объясняется, например, чем диктуется необходимость иметь официальных представителей одновременно от Правительства и от Министерства юстиции (см. Кузнецов А.Я. Институт полномочного представительства в Конституционном Суде России. «Российское правосудие», 2014. № 12. С. 33, 34, 40, 41). Если Конституционный Суд нуждается в том, чтобы иметь позицию какого-либо органа или учреждения по конкретному делу, у него есть на то право и процессуальные возможности. Наиболее ценными здесь могут быть заключения Верховного Суда и Института законодательства.

² Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД названные два Постановления признаны утратившими силу и утверждено новое Положение, которое вводит новеллы относительно назначения и увольнения Постоянного представителя, а также его подчиненности.

только о внесении соответствующих изменений в действующие нормативные акты. Простое сравнение первых пунктов Постановлений от 2 июля 1998 г. № 2734-П ГД и от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД показывает снижение статусного положения постоянного представителя. И это подтверждается другими, уже конкретными, нормами утверждаемого Постановлением № 86-IV ГД нового Положения в части утверждения его на должность и освобождения от должности. В пункте 1 Положения установлено: «Решения о возложении и снятии функций постоянного представителя принимаются Государственной Думой». Вместе с тем в пункте 5 того же раздела значится: «5. Лицо, на которое возложены функции постоянного представителя, на срок исполнения им этих функций назначается на должность заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы и освобождается от этой должности распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы». Ранее, как мы могли убедиться, лицо назначалось постоянным представителем Постановлением Государственной Думы. Предложение исходило от Председателя Государственной Думы, но Регламент поменяли. Статья 213 Регламента Государственной Думы установила такую норму: «3. Государственная Дума принимает решение о постоянном представителе Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации по представлению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, согласованному с Председателем Государственной Думы» (норма действующая).

Существенно по-новому выглядит одна из основных функций постоянного представителя, которая в первом Положении изложена так: «Информирует Председателя Государственной Думы, заместителя Председателя Государственной Думы, осуществляющего взаимодействие Государственной Думы с Конституционным Судом Российской Федерации, а по мере необходимости Совет Государственной Думы о состоянии дел с обращениями, направленными Государственной Думой в Конституционный Суд Российской Федерации, а также о решениях, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации». Исчезло упоминание о Председателе, Совете, но появился начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Анализ названных норм позволяет заключить, что пусть не прямо, но косвенно постоянный представитель оказывался в зависимости от аппаратных структур — руководителей Правового управления, Комитета по регламенту, Руководителя Аппарата Государственной Думы. При ранее действовавших нормах он мог противостоять неправомерному вмешательству в его работу. Он мог выйти непосредственно на Председателя Государственной Думы.

После завершения государственной службы заместителем начальника Правового управления А.Н. Харитоновым (2011 г.) на некоторое время в Государственной Думе вернулись к старому и явно не оправдавшему себя порядку, когда палата определяла представителя на заседание Конституционного Суда по каждому конкретному делу.

13 апреля 2012 г. Государственная Дума принимает Постановление № 269-6 ГД «О полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Рос-

сийской Федерации», согласно которому полномочным представителем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации назначается депутат Государственной Думы Д.Ф. Вяткин и утверждается новое (третье по счету) Положение о полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. Новации содержатся в пункте 1 этого Положения: «Для представления правовой позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации функции полномочного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (далее — полномочный представитель) возлагаются на депутата Государственной Думы, который в соответствии со статьей 53 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» имеет ученую степень по юридической специальности»¹. Теперь это депутат, и должность именуется иначе. И еще одно новое положение (остальные нормы в том или ином виде перешли из ранее действовавшего): «Организационное, документационное, информационное и иное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству».

То, и другое, и третье требует анализа.

Официальная позиция при представлении Д.Ф. Вяткина: «Мы повышаем статус нашего полномочного представителя в Конституционном Суде: раньше это был представитель Аппарата Государственной Думы»². Однако кроме этого абсолютно ничего не прибавилось в правовом положении представителя. А депутатский статус, как представляется, может даже и ограничивать деятельность полномочного представителя, создавать определенные трудности, когда позицию законодателя будет представлять не только «полномочный» представитель, но и еще один или два депутата. Д.Ф. Вяткин является членом фракции «Единая Россия». Тот факт, что он представляет фракцию правящей партии, до определенной степени говорит в пользу такого решения, поскольку трудно представить себе, что какой-то очередной закон проходит вопреки воле этой фракции. То есть это лучше, чем если бы он был оппозиционным депутатом. В то же время в Конституционном Суде

¹ URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_EXP_530025/ Часть третья статьи 213 Регламента ГД Постановлением ГД от 13 апреля 2012г. изложена в новой редакции: «Государственная Дума принимает решение о полномочном представителе Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации из числа депутатов Государственной Думы по представлению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, согласованному с Председателем Государственной Думы. Положение о полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционный Суд утверждается постановлением ГД».

² См. Стенограмму заседания Государственной Думы от 13 апреля 2012 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3614/>

оспариваются нормы, принятые в разное время, в том числе и тогда, когда правящее большинство было другим. Положение депутата, связанного своей фракционной принадлежностью, позволяет подвергать сомнению его независимость и объективность в проведении позиции по конкретному делу¹. Согласно статье 214 Регламента Государственной Думы «предложение об обращении с запросом или с ходатайством в Конституционный Суд Российской Федерации вносится фракцией или комитетом Государственной Думы». Предположим, что предложение оппозиционных фракций проходит вопреки голосованию большинства членов правящей партии и Государственная Дума обращается с запросом в Конституционный Суд. Может ли в этом случае полномочный представитель оставаться независимым? Сам факт того, что постоянный представитель по ранее действовавшим нормам состоял в штате Правового управления Государственной Думы и был заместителем начальника этого управления, в большей степени ориентировал его на представление сугубо правовой (не политической) позиции. Опыт автора данной статьи свидетельствует все-таки в пользу того, чтобы полномочный представитель не был депутатом. А для того, чтобы на должность по исполнению данной функции назначался независимый высокопрофессиональный специалист (специалист широкого профиля, ориентирующийся в разных отраслях права), в Положении должна, на наш взгляд, устанавливаться строгая процедура согласования кандидатуры во всех фракциях.

В новом (действующем) Положении установлено новое наименование должности — «полномочный представитель». Спрашивается, сделано ли это только потому, что так именуются должности представителей Президента и Правительства (в кулуарах Суда ранее иронизировали по отношению к представителю Государственной Думы: «хоть и постоянный, но не полномочный»), или за термином «полномочный» скрывается изменение в его статусе?

По нашему мнению, одно обстоятельство заставляет предположить (только предположить!), что правомочия полномочного представителя увеличились. Ранее представитель не без оснований обязывался защищать позицию, выраженную в том числе «в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в решении Совета Государственной Думы), принимаемом по материалам предстоящего рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации». Сейчас эта часть общей нормы исключена. Каждое дело, принятое к производству в Конституционном Суде, специфично, и чаще всего для аргументации позиции Государственной Думы недостаточно ссылки на волю, выраженную в оспариваемом законе. Во всяком случае, нельзя запретить принять коллективное решение о позиции по предстоящему рассмотрению дела с учетом поступивших материалов. Соответственно, полномочный представитель не может игнорировать такие решения. Он обязан принимать во внимание (и даже

¹ На мой взгляд, заслуживали более предметного обсуждения соображения тех депутатов (Н.В. Коломейцева, С.П. Горячевой, А. Н. Диденко, О.А. Нилова), которые видели негативные стороны изменения статуса Полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3614/>

руководствоваться) решения профильного комитета, если таковое состоялось по материалам предстоящего судопроизводства.

Правовая система «Гарант» использует понятие «полномочие» из Толкового словаря: «Право одного лица (представителя) совершать сделки от имени другого (представляемого), тем самым создавая, изменяя или прекращая права и обязанности представляемого».

Полномочие может быть основано на доверенности, административном акте, законе, следовать из обстановки, в которой действует представитель.

При превышении полномочий права и обязанности для представляемого возникают только в случае одобрения им действий представителя».

Если вместо термина «сделки» вписать «действия», мы вполне можем использовать приведенное определение. Нас не должно смущать то, что в результате действий полномочного представителя «создаются, изменяются или прекращаются права и обязанности» Государственной Думы. Имеются в виду исключительно те права и обязанности, которые в силу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» имеет любой представитель стороны конституционного судопроизводства. Государственная Дума чаще всего выступает в качестве ответчика. Однако полномочный представитель Государственной Думы может участвовать в качестве приглашенного по тем делам, в которых ответчики другие, например Правительство. Более того, ему могут предоставить слово. К сожалению, эти отношения ни одним документом не регламентируются (Положение о полномочном представителе Президента оговаривает эту ситуацию). Между тем фракционная принадлежность полномочного представителя может иметь здесь наибольшее значение. Трудно согласиться с тем, что наименование «полномочный» предполагает единогласное голосование за предложенную кандидатуру, но, с другой стороны, это наименование теряет свое содержание, если кандидатура поддержана голосами одной фракции.

Общее полномочие представлять Государственную Думу вытекает из Постановления Государственной Думы, следовательно, специального решения или доверенности не требуется. В ранее действовавшем Положении указывалось: «Полномочия постоянного представителя не выходят за пределы полномочий, установленных настоящим Положением. За ненадлежащее их исполнение постоянный представитель несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Теперь такого пункта нет. Конечно, старая норма, казалось бы, мало что значила: его основные полномочия все-таки вытекают из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и было бы неоправданно ограничивать его технические возможности осуществлять соответствующие функции должным образом¹, а указание на ответствен-

¹ В практике имел место случай такого неоправданного, на мой взгляд, ограничения. Точнее, попытка ограничения. Постоянный представитель по распоряжению Председателя Государственной Думы имел собственный бланк, которым он пользовался в случаях приглашения специалиста для дачи заключения по спорному вопросу (например, толкование норм статьи 111 Конституции потребовало при-

ность «в соответствии с законодательством Российской Федерации» являлось фикцией, поскольку состав правонарушения нигде не определен. Можно было привлечь к ответственности как государственного служащего (чиновника — заместителя начальника Правового управления), но не за исполнение функций представителя в Конституционном Суде. В настоящее время вопрос об ответственности осложняется тем обстоятельством, что функции представителя возложены на депутата и, следовательно, придется руководствоваться Федеральным законом, согласно которому «депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом» (п. 3 ст. 13 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

При более глубоком рассмотрении потребует осмысления того факта, что полномочный представитель в осуществлении своих функций выступает в качестве специального субъекта. Поэтому, несмотря на его принадлежность к депутатскому корпусу, в данной конкретной сфере он действует в ином качестве, и председательствующий в судебном заседании вполне законно может и предупреждать его об ответственности, и реализовывать эту ответственность. В своей речи (в аргументации своей позиции) Представитель должен учитывать пределы компетенции суда¹ и его возможности в рамках компетенции². Так, в принципах конституционного судопроизводства (статья 29 Федерального конституционного закона) значится: «Решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий». Отсюда вытекает исключение политической аргументации из речи Представителя, хотя бы при этом и имелось в виду (имело место в реальности), что оспариваемый закон являлся победой некой политической фракции Государственной Думы. Статья 62 Федерального конституционного закона лишает представителя права «ис-

глашения главного специалиста Института русского языка). Между тем Председатель комитета по регламенту пытался запретить использование такого бланка.

¹ См., например, статьи 86, 94, 99 о пределах проверки по определенным обращениям в Суд, а также нормы о допустимости соответствующих ходатайств.

² Нельзя, например, не учитывать, что Председательствующий в заседании в соответствии со ст. 58 Федерального конституционного закона «прерывает выступление участников процесса, если они касаются вопросов, не имеющих отношения к разбирательству, лишает их слова при самовольном нарушении ими последовательности выступлений, двукратном неисполнении требований председательствующего, использовании грубых или оскорбительных выражений, провозглашении преследуемых по закону утверждений и призывов».

пользовать свои выступления в Конституционном Суде Российской Федерации для политических заявлений и деклараций».

Ретроспективная ответственность полномочных представителей в Государственной Думе не прописана. По нашему мнению, акцент следует делать на позитивной ответственности, соответственно усилив их обязанности. В Положении о полномочном представителе Государственной Думы есть только разделы о функциях и о правах. Согласно Положению никто, кроме Комитета по регламенту, не может инициировать освобождение от должности, что с правовой точки зрения вызывает возражение.

В действующем Положении не осталось указания на то, что для полномочного представителя обязательны к руководству нормы Положения об Аппарате Государственной Думы. Это можно объяснить: депутат не аппаратчик, не чиновник. Однако его обеспечивает аппарат Комитета по Конституционному законодательству и государственному строительству, да и его взаимодействие с другими комитетами, фракциями и т.д. осуществляется через соответствующие аппараты, поэтому устранение названного положения не вполне обосновано.

Положение о полномочном представителе — локальный акт и имеет преимущественно внутреннее значение. Компетенция и возможности представителей обосновывать позицию законодательного органа вытекают непосредственно из закона. В соответствии с установленным законом порядком представитель может «дать пояснения по существу рассматриваемого вопроса и привести правовые аргументы в обоснование своей позиции» (ст. 62 Федерального конституционного закона). Причем сразу же отметим, что временные параметры правового обоснования позиции не ограничены. Закон установил, что «объяснение стороны заслушивается Конституционным Судом Российской Федерации в полном объеме». Аргументация позиции дается не только в основном выступлении. В соответствии с законом (ст. 66 Федерального конституционного закона) по окончании судебного исследования заслушиваются заключительные выступления сторон и для их подготовки может быть предоставлено дополнительное время. Если после заключительных выступлений сторон Конституционный Суд признает необходимым выяснить дополнительные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела или исследовать новые доказательства, он выносит решение о возобновлении рассмотрения вопроса.

По окончании дополнительного исследования стороны имеют право на повторные заключительные выступления, но лишь в связи с новыми обстоятельствами и доказательствами. При этом важно учитывать, что в своих заключительных выступлениях Представитель не вправе ссылаться на документы и обстоятельства, не исследованные Судом. От заключительного слова он может и отказаться.

Следует безоговорочно руководствоваться адресованной представителю нормой: «При рассмотрении конкретного дела Конституционным Судом Российской Федерации полномочный представитель представляет правовую позицию Государственной Думы, выраженную в одобренном ею федеральном конституционном законе, либо в принятом ею федеральном законе или

ином нормативном акте либо в направленном ею в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации обращении...» (п. 5 Положения о полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации).

Ранее действовавшие Положения о постоянном представителе обязывали «обеспечивать взаимодействие структурных подразделений Аппарата Государственной Думы и представителей Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации в процессе выработки правовой позиции Государственной Думы» и «координировать деятельность иных представителей Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, ...назначенных Государственной Думой для участия в рассмотрении Конституционным Судом Российской Федерации конкретных дел» («координация» не распространялась на депутатов). Вместе с депутатами Государственной Думы, назначенными представителями палаты в Конституционном Суде Российской Федерации при рассмотрении конкретного дела, постоянный представитель обязан был «вырабатывать порядок представления правовой позиции Государственной Думы по данному делу». Другими словами, решать вопросы, кому выступать первым, выступать ли с заключительным словом и т.п.

В Постановлении Государственной Думы ГД от 13 апреля 2012 г. № 269-6, утвердившем Положение о полномочном представителе Государственной Думы в Конституционном Суде, процитированных положений нет. Значит ли это, что по любому делу Государственная Дума будет представлена одним представителем? Если именно так следует трактовать названное Постановление, то в перспективе возникнут неизбежные трудности. Во-первых, невозможно будет обойтись без второго представителя — узкого специалиста по рассматриваемой проблеме (так было, например, при рассмотрении вопроса о возвращении культурных ценностей, когда вместе с постоянным представителем Государственную Думу представлял начальник Правового управления и профессор — специалист в области международного частного права). Во-вторых, нельзя исключить участие другого депутата (например, того депутата, который вел закон) или ситуацию, когда Государственную Думу будет представлять один из ее руководителей. По сложным делам всегда оправдано участие двух-трех представителей. Тогда целесообразно заранее обговорить, кто из представителей сделает акценты на определенных положениях и с какими аргументами.

Аргументация Представителя часто излагалась через призму решений профильного комитета Государственной Думы, а в некоторых случаях за основу выступления брались не действующие нормы старого закона, а нормы законопроекта, прошедшего одно или два чтения. Точка зрения самого постоянного представителя могла прозвучать только тогда, когда напрямую задавался вопрос конституционным судьей. Но и в этом случае делались оговорки об официальной позиции. Есть опасение, что депутат может вести себя более раскованно и его позиция будет подменять позицию палаты.

На наш взгляд, приходится различать конституционность концептуального решения вопроса и соответствие Конституции приводимых в обосно-

вание концепции аргументов. Представитель относительно свободен в выборе аргументации. Однако, если возникает вопрос о концептуальном решении, когда оспаривается конституционность федерального закона, то уже по формальным (процессуальным) соображениям должна выстраиваться и проводиться единая официальная линия представителей Государственной Думы, Совета Федерации и администрации Президента РФ, по возможности зафиксированная в документах. При этом и вывод о конституционности принятого закона может быть поставлен под сомнение в силу новых или открывшихся обстоятельств. Тем более, что при принятии закона могли быть оговорки, Совет Федерации мог не одобрить закон, Президент мог использовать право вето и т.д.

Какова цель выступления с аргументацией представителя законодателя? Ответ напрашивается простой: установление истины. Однако много «рифов» подстерегает нас в этом вопросе. Не случайно в последнее время вновь обострилась дискуссия о поиске истины в суде и об усилиях в этом деле самого суда. Проблема поставлена в законопроекте, подготовленным следственным комитетом и озвученным в средствах массовой информации его руководителем. Предлагается в УПК РФ вернуться к редакции прежнего УПК, в которой на суд возлагалась обязанность искать истину по делу. Решительные возражения на этот счет исходят от адвокатского сообщества¹. И, хотя полемика ведется вокруг поиска истины в суде общей юрисдикции, да к тому же в рамках уголовного судопроизводства, она имеет прямые выходы на общеправовые, общетеоретические и отраслевые вопросы отправления правосудия, на все процессы аргументации соответствующих позиций.

Мы исходим из того, что различаем поиск истины фактической и истины юридической. Не случайно теоретики выделяют стадии в правоприменении: установление фактических обстоятельств и установление юридической основы дела. Опускаем здесь вопрос о достижении истины, о возможности установить абсолютную истину и ограничиваемся тем, что к истине надо стремиться. Не может быть сосчитанной бесчисленности, но на этом основании никто не отказывается считать.

Конституционное правосудие весьма существенно отличается в отношении поиска истины.

Во-первых, задача ее установления возлагается непосредственно на суд. В процессе участвуют стороны и, казалось бы, у суда одна задача — смотреть у какой стороны больше представлено документов, насколько полно аргументирована позиция и т.д. То есть исходить в полной мере из принципа состязательности. И, если ответчик «сплоховал», недостаточно заинтересован в исходе дела, он расплавляется отрицательным для него решением. Однако конституционное правосудие строится на противоположной посылке. Здесь суд — основное действующее лицо. Даже если ответчик не явится в суд, не представит вообще своих аргументов, не позаботится об экспертных

¹ Вопрос, в частности, обсуждался на специальном заседании Научно-консультативного совета Федеральной палаты адвокатов, где в присутствии авторов законопроекта основной докладчик Г.М. Резник и его коллеги подвергли законопроект строгому критическому анализу.

заключениях — мало что изменится. Суд все возьмет на себя¹. Более того, и заявитель может ограничиться минимальным набором аргументов, тех, без которых процесс не может идти (ст. 37 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ). Суд и за эту сторону будет искать доказательства обоснованности обращения. Правильно ли это? Да, поскольку дело всегда публичное, интересы той и другой стороны всегда публичны. Правильно ли это всегда? Есть сомнение, поскольку имеют место обращения граждан, так или иначе связанные с направленными против них действиями государственных чиновников (органов). В таких ситуациях (условно поименуем их исками против государства) граждане должны сами тщательно заботиться о доказательствах и представлять только им известные свидетельства (документы).

Во-вторых, особенностью конституционного судопроизводства является то, что акцент делается на установлении юридической истины. Такой вывод вытекает из содержания части 2 статьи 36 Федерального конституционного закона, гласящей: «Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации...». Иногда даже считают, что Конституционный Суд РФ не устанавливает фактическую сторону вопроса. Это не совсем так. Статья 3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ, определяющая компетенцию Суда, представляется нам до известной степени противоречивой. С одной стороны, «Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права», а с другой, здесь же содержится положение: «Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, **когда это входит в компетенцию других судов или иных органов**» (выделено нами — *В.Л.*). Однако есть такие обстоятельства, установление которых напрямую не входит в компетенцию каких-либо органов, и Суд не может уклониться от их установления. Более того, без оценок определенных фактов невозможно принять правильное решение. Науке известно, например, исто-

¹ Конституционный Суд вправе (и постоянно это право использует) запросить все необходимые для решения дела материалы и в силу статьи 50 Федерального конституционного закона «требования Конституционного Суда Российской Федерации о предоставлении текстов нормативных и других правовых актов, документов и их копий, дел, сведений и других материалов; о заверении документов и текстов нормативных актов; о проведении проверок, исследований, экспертиз; об установлении определенных обстоятельств; о привлечении специалистов; о даче разъяснений, консультаций и об изложении профессиональных мнений по рассматриваемым делам обязательны для всех органов, организаций и лиц, которым они адресованы».

рико-политическое толкование законодательных актов, которое напрямую предполагает установление и исследование определенных фактов, сопровождающих принятие закона. Конституционный Суд, равно как и все участники процесса, широко использует этот прием. В перечне оснований к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ значится «выдвижение Государственной Думой обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления» (статья 36 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ). И хотя речь идет только «о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления» (ст. 108 Федерального конституционного закона), можно предположить, что такого рода конституционный процесс коснется установления определенного рода фактов. Таким образом, если даже основное внимание и сосредоточено на юридической материи, все-таки в понимании последней имеют значение факты прошлого, настоящего и даже гипотетические факты будущего. Это факты и обстоятельства принятия закона, внесения в него поправок, голосования по ним и т.д. на предмет выявления воли, заложенной в этот закон, что является неперенным условием для суждений о его конституционности. Статьи, и факты, имеющие процессуальное значение, Конституционный Суд не может обойти вниманием. Например, факт отказа в рассмотрении обращения, факт состоявшегося рассмотрения дела гражданина в других органах, факт рассмотрения его дела в ЕСПЧ и др. Все эти факты сами по себе имеют юридическое значение, хотя бы для того, чтобы в рассмотрении их по существу вновь внимание сосредоточивалось на юридическом анализе.

Однако вопрос о конституционности норм часто связан и с должным, с вопросом, как должно быть. Разумеется, Конституционный Суд не может подменить законодателя и установить, например, размер штрафа или сумму пособия. Вместе с тем представитель Государственной Думы в обоснование своей позиции о конституционности норм может приводить фактические данные, на основании которых профильный комитет Государственной Думы приходит к определенным выводам.

Проблема установления юридической истины не менее, а, может, и более сложна, чем установление истины в фактической стороне дела. В общем можно сразу сказать: юридическая истина всегда относительна. Именно этим во многом объясняется разное понимание закона, разная интерпретация выносимых Конституционным Судом решений и, более того, неприятие отдельных из них как необоснованных, несправедливых (неистинных)¹.

¹ В качестве примера можно привести многообразные толкования и оценки старой и новой редакции статьи 90 УПК РФ «Преюдиция» и соответствующего определения Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 193-О-П. Идет ли речь (в определении Суда) о межотраслевой преюдиции или просто о способах преодоления презумпции законности судебных решений, вынесенных арбитражным судом, и может ли служить межотраслевая преюдиция, закрепленная в действующей норме УПК, интересам правосудия — вот суть разных подходов (см.: Скобляков П.А. Преюдиция актов арбитражных судов в уголовном процессе: новое

Относительность истинности суждений о конституционности тех или иных норм обусловлена еще и тем обстоятельством, что сама Конституция содержит нормы высокой степени абстракции, позволяющие по-разному конкретизировать их в текущем законодательстве и выводить разный смысл в процессе правоприменения.

Сказанное, во-первых, настоятельно диктует следование принципу состязательности в конституционном судопроизводстве. Во-вторых, требует от представителя всесторонней взвешенности приводимых им аргументов и, в-третьих, внимательного отношения к аргументам другой стороны.

При более глубоком погружении в проблему мы сталкиваемся со спорными вопросами истинности норм. И вновь многое зависит от понимания права: одно дело, когда правом считают сущее и другое — если право — суть нормы долженствования. Истинность подзаконного акта могут усматривать в его соответствии закону; истинность закона — в соответствии конституции, но неизбежно в таком случае возникает вопрос об истинности норм конституции. Однако такого рода суждения (аргументы), допустимые в Государственной Думе, исключаются в зале Конституционного Суда.

Вновь подчеркнем, что конституционное судопроизводство предполагает полемику. Полемику между сторонами, полемику с экспертами¹. Это состязательное судопроизводство. И, хотя в отличие от других видов судопроизводства, здесь не оценивается фактическая сторона дела, и даже не идет дискуссия об эффективности или неэффективности норм, их целесообразности или нецелесообразности, полемике место в осмыслении юридической стороны дела. Это высокоинтеллектуальная теоретическая работа по системному толкованию конституционных норм в неразрывной связи с нормами отраслевыми и сложившейся практикой их реализации. Кстати, многие речи уместно строить именно в том направлении, чтобы показать неконституционность правоприменительной практики, складывающейся в результате ошибочной интерпретации закона. Сам закон часто можно так

прочтение // Журнал российского права. 2009. № 2; Лазарев В.В. Прецедентное решение Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2009. № 9; Афанасьев С. Преюдиция или процессуальный капкан // Новая адвокатская газета. 2010. № 7; Резник Г.М. Не дать преюдиции стать капканом // Новая адвокатская газета. 2010. № 10; Петров А. Дорога в ад вымощена благими намерениями // Новая адвокатская газета. 2010. № 10; Лазарев В. Не предрешать виновность лиц // Новая адвокатская газета. 2010. № 12; Султанов А.Р. Европейские правовые стандарты, уроки истории и правоприменительная практика. М., 2012. С. 181–198).

¹ В последнее время получила распространение практика экспертиз по так называемым экстремистским делам. Представляется, что, в отличие от научно-технических экспертиз, экспертиза материалов на предмет их экстремизма является по своей сути правовой и, более того, во многом конституционно-правовой, поскольку затрагивает права и свободы человека и гражданина. Между тем признание материалов экстремистскими происходит фактически в бесспорной процедуре на основании заключений лингвистов и психологов, когда прокуроры и судьи следуют им механически (см. подробно: Султанов А.Р. Европейские правовые стандарты, уроки истории и правоприменительная практика. М., 2012. С. 74–76, 88–90, 118–119).

«повернуть», что у его «потребителей» — у граждан или их объединений — складывается впечатление о неконституционности самого закона. Они идут в Конституционный Суд. Суд принимает обращение к производству в том числе и для того, чтобы развеять все сомнения в неконституционности норм в ходе строгой судебной процедуры. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусмотрены основания отказа в принятии обращения, основания прекращения производства по делу и т.д. Представители законодателя должны в первую очередь обращать на них внимание, с тем, чтобы отвести негативные оценки действующих норм. Иногда законодателю уместно ускорить работу по рассмотрению новых норм, и в таких условиях Конституционный Суд вынужден будет ждать завершения законодательного процесса. Предварительный конституционный контроль (проверка конституционности законопроектов) в России исключается.

В качестве общего итога констатируем следующее. Государственная Дума вправе иметь своего представителя (представителей) в Конституционном Суде Российской Федерации. Она вправе определять его на конкретное судебное разбирательство, назначать на определенный срок или бессрочно (на постоянной основе), наделять всеми или частью полномочий, необходимых для выполнения функций представителя в этом органе. Функции представителя являются специальными и, следовательно, не имеет юридического значения, выполняет ли их депутат или другое лицо. Права и обязанности представителя во внутренних отношениях с соответствующими структурами и их руководителями могут определяться Положением о представителе. Все отношения вне Государственной Думы определяются действующим законодательством. Прямое отношение к представителю в Конституционном Суде имеет Федеральный конституционный закон об этом органе. Именно в нем определено собственно правовое положение представителя, что, в свою очередь, диктуется: а) спецификой судебного учреждения и спецификой процедуры конституционного судопроизводства; б) особенностями правовой основы доказательственной деятельности конкретного субъекта в данной судебной инстанции; в) спецификой цели конституционного судопроизводства, направленного на установление юридической истины.

**СУДЕБНЫЕ РЕЧИ В.В. ЛАЗАРЕВА,
постоянного представителя Государственной Думы
в Конституционном Суде Российской Федерации
(1998–2003 гг.)**

Постановление Конституционного Суда РФ

от 17 июля 1998 г. № 23-П

«По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.Т. Ведерникова, Ю.М. Данилова, В.О. Лучина, В.И. Олейника, В.Г. Стрекозова

с участием представителя Верховного Суда Российской Федерации, направившего запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, — первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.И. Радченко, представителей Государственной Думы — депутатов Государственной Думы С.А. Попова и В.И. Калягина, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — адвоката Ю.А. Костанова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год».

1. В запросе Верховного Суда Российской Федерации оспаривается конституционность части 1 статьи 102 Федерального закона от 26 марта 1998 года «О федеральном бюджете на 1998 год», согласно которой в случае отклонения совокупных поступлений доходов в федеральный бюджет от объемов, предусмотренных данным Федеральным законом, расходы федерального бюджета на 1998 год финансируются Правительством Российской Федерации строго пропорционально годовому назначению с учетом фактически полученных доходов федерального бюджета. При этом допускаются отклонения от пропорционального финансирования по статьям за каждый квартал не более чем на 5 процентов (за исключением платежей сезонного и единовременного характера), если иное не предусмотрено федеральным законом.

По мнению заявителя, данная норма, поскольку она дает основание Правительству Российской Федерации самостоятельно сокращать объем финансирования расходов федерального бюджета на судебную систему в зависимости от состояния доходной части бюджета, а потому противоречит статьям 10, 76 (части 3) и 124 Конституции Российской Федерации. Следовательно, именно в этой части определяемая норма подлежит проверке Конституционным Судом Российской Федерации с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации...

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Высокий Суд! Сегодня вы рассматриваете дело, в котором изначально следовало бы, по-видимому, отделить зерна от плевел. Да, недопустимо, чтобы суды не получали финансирования, способного хотя бы в минимальной мере обеспечить нор-

мальную судебную деятельность. Да, недопустимо ставить суды в положение, при котором они не могут осуществлять полное и независимое правосудие. Да, необходимо просить Правительство, чтобы оно вошло в положение судебной системы и озабоченность Верховного Суда понятна. Эту озабоченность разделяют разные должностные лица, в материалах дела высокие должностные лица просят найти выход из положения. Более того, Президент Российской Федерации просил Председателя Правительства и Министра финансов разработать комплекс мер, обеспечивающих нормальное функционирование, в том числе необходимое финансирование судебной системы. Таким образом, все понимают, что дешевое правосудие дорого обходится. Однако Верховный Суд не ограничивается своими обращениями в исполнительные органы. Он, по-видимому, даже готов признать, что Правительство действует законно, коль скоро пока не признана неконституционной статья 102 Федерального закона о федеральном бюджете на 1998 год! Именно эту норму Верховный Суд и просит проверить на предмет ее конституционности. Между тем, как представляется, все гораздо проще. Исполнительные органы нарушили соответствующие предписания законов, в том числе и норму статьи 102, поскольку ее применение в случае уменьшения финансирования судов обязательно, я подчеркиваю, обязательно требует учета статьи 33 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации». Обращаю внимание высоких судей на содержание нормы, выраженной в статье 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год». Во-первых, эта норма имеет общий характер, так как последствия ее применения могут ощутить на себе самые различные организации, учреждения, а не только суды. Во-вторых, она регулирует случаи, цитирую, «отклонения совокупных поступлений доходов в федеральный бюджет от объемов, предусмотренных настоящим Федеральным законом...». Подчеркиваю: «Отклонения». И если на минуту представить себе, что такое отклонение идет в сторону увеличения поступления в бюджет, то, я полагаю, и суды не были бы против того, чтобы им пропорционально выделили дополнительные суммы.

Но реальность, конечно, такова, что поступления в бюджет отклоняются в сторону их уменьшения. Поэтому применительно к финансированию судов сразу же в действие вступает статья 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Она в полном соответствии со статьей 124 Конституции Российской Федерации гласит в первой части: «Финансирование судов должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом». В части 3 предусматривается механизм обеспечения этого полного и независимого осуществления правосудия; и, наконец, часть 5: «Размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации».

Полагаю, сказанного достаточно, чтобы попытаться ответить на все четыре пункта запроса Верховного Суда Российской Федерации, в которых содержатся вопросы к Конституционному Суду.

Первый. Статья 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» не противоречит положениям статьи 124 Конституции Российской Федерации, поскольку в случае увеличения совокупных поступлений, доходов в федеральный бюджет, она напрямую будет служить наиболее полному и независимому осуществлению правосудия, а в случае уменьшения таких поступлений будет действовать специальная норма закона более высокой юридической силы, то есть норма статьи 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Второй. Согласно статье 114 Конституции Российской Федерации именно на Правительство Российской Федерации возложена обязанность разрабатывать федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение.

Подвергаемая сомнению статья 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» лишь проводит названную конституционную норму применительно к случаям отклонения поступлений в бюджет от объемов, предусмотренных законом о бюджете.

Правительство не само берет на себя соответствующие полномочия, их предоставляет ему именно федеральный закон. Статья 124 Конституции Российской Федерации как раз того и требует, но в случаях уменьшения финансирования судов действует еще и другой закон. Вновь это подчеркиваю — Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».

Третий. Согласно статье 114 Конституции Российской Федерации на Правительство возлагается не только обеспечение исполнения бюджета, но и проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики. Применительно к финансированию судов эта деятельность Правительства регулируется статьей 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Именно она определяет в том числе порядок финансирования судов в текущем финансовом году. Именно Правительство решает соответствующие вопросы, а гарантией самостоятельности судебной власти является положение, согласно которому размер бюджетных средств может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации. Конституционность норм статьи 33 Верховным Судом, да и никем другим, под сомнение не ставится.

Следует отметить, что Федеральным законом от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» предусматривается невмешательство в осуществление правосудия со стороны Судебного департамента и его органов. Они призваны способствовать укреплению самостоятельности судов. Вместе с тем именно на Судебный департамент возложена обязанность финансирования судов. И если, как здесь было сказано, какой-либо суд не может продолжать деятельность, то с него, наверное, могут быть сняты соответствующие средства и направлены Судебным департаментом в другой суд.

Это делается по соответствующей процедуре, с соответствующим согласованием, но я бы в данном случае не рассматривал деятельность судебного департамента как посягательство на независимость судебной власти.

Четвертый. Аксиоматично то, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Однако трудно согласиться с тем положением запроса Верховного Суда, где утверждается, что норма статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» не согласуется с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Напротив, и тот, и другой закон допускает коррективы финансирования в процессе исполнения бюджета Правительством. Имеет место полное соответствие законов и в том отношении, что оба допускают уменьшение финансирования в текущем году.

Только в последнем случае, когда речь идет именно об уменьшении финансирования судов, действует порядок, предусмотренный Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

Государственная Дума Российской Федерации могла не вводить норму о защищенности расходов на судебную систему в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год», именно потому, что принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации». Ранее такой защиты не было, теперь она введена специальным законом и, следовательно, вводить особую норму в 1998 году уже не требовалось.

Думаю, что позиция, которая выражена была Государственной Думой, правильная. В 1996 году, имея в виду обращение в Конституционный Суд, которое мы приобщили к делу и на котором сейчас акцентировал ваше внимание уважаемый Сергей Алексеевич было понятно постольку, поскольку в то время не действовал конституционный закон о судебной системе и защиты как таковой у судей не было. Теперь она есть. И с этой точки зрения позиция Государственной Думы выражена в том Законе, статья которого подвергается сомнению.

Да, в соответствии со статьей 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд принимает решение, оценивая буквальный смысл рассматриваемого акта, смысл, который придается ему актами толкования или правоприменительной практикой, а также исходя из места оцениваемого акта в системе правовых актов. Ничто в буквальном смысле статьи 102 не дает основания уменьшать финансирование судов без согласия соответствующих судебных инстанций.

Нет никакого акта толкования, тем более официального акта толкования, который бы содержал тот смысл, против которого Верховный Суд в своем запросе протестует.

Нет никакой правоприменительной практики. Правоприменительная практика не сложилась и не могла сложиться. Есть единичное несоблюдение соответствующими исполнительными органами закона и не статьи 102, а в большей степени именно статьи 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации». Однако оценка данного акта исходя из его положения в системе правовых актов имеет прямое значение. И если оценивать норму статьи 102 в системе других, в частности, принимая во внимание статью 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации», я полагаю, Высший Суд имеет все основания признать норму, которая подвергается сомнению, конституционной. Спасибо.

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, Вам известны специалисты, ответственные сотрудники на уровне руководителей Правительства, отдельных его структур, которые бы также интерпретировали статью оспариваемого Закона? По Вашему мнению, нет ничего, что обосновывало бы необходимость обращаться в Конституционный Суд.

В начале своего выступления вы говорили о минимальном, не полном, как в статье 124 Конституции предписано, осуществлении правосудия. Что это означает?

В.В. Лазарев. Уважаемый Виктор Осипович! Относительно тех должностных лиц, которые так или иначе, на мой взгляд, очень близки к этой позиции, я бы назвал и Председателя Высшего Арбитражного Суда. Документ, им подписанный, в деле имеется, и письмо Совета Федерации в адрес Президента Российской Федерации. Ни в том, ни в другом документе не говорится о неконституционности статьи 102, но говорится о неконституционности действий исполнительной власти. И эта позиция, как мне представляется, практически идентична моей.

Относительно второго вопроса. Я в данном случае лишь повторял ту норму и те положения запроса, которые употребляют этот термин, и полагаю, что в плане правовой оценки он в данном конкретном случае, в русле данного запроса не имеет большого значения.

В.О. Лучин. Может быть, и Правительство, имея в виду минимальный уровень обеспечения правосудия, осуществления правосудия, тоже предполагает такой уровень, который позволял бы только выжить, а не развиваться, не функционировать с достаточно высокой степенью эффективности.

В.В. Лазарев. Я полагаю, та процедура, которая предусмотрена статьей 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации» позволяет судебным органам, судебной власти приходить в порядок согласования, дискуссий к определению и минимального, и необходимого, и полного финансирования судебных органов.

В.О. Лучин. Может ли федеральный законодатель и Правительство Российской Федерации пренебречь формулировкой статьи 124 о полном осуществлении правосудия, сказав, что достаточно и минимального уровня?

В.В. Лазарев. Я полагаю, что ни один орган не должен пренебрегать нормами закона.

В.О. Лучин. Если стремиться к обеспечению только минимального уровня, тогда как 124 статья может говорить о возможности полного и неполного осуществления правосудия?

В.В. Лазарев. В статье 104 не говорится о финансировании судов. Эта статья носит, повторяю, общий характер. И как только идет речь о финансировании судов, так сразу же вступает в силу другая норма другого закона. Поэтому здесь вряд ли можно непосредственно из статьи 102 черпать какие-либо представления о размере финансирования в текущем году.

В.О. Лучин. ... А почему, на Ваш взгляд, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1998 год» нет упоминания о защищенных статьях? Вы сказали, что применительно к суду в этом нет надобности — есть Федеральный конституционный закон «О судебной системе в Российской Федерации». Тогда можно ли к числу защищенных статей, т.е. статей, которые за-

пищают финансирование либо обеспеченность функционирования судебной системы, отнести статью 124 Конституции?

В.В. Лазарев. Статью 124 Конституции можно отнести к числу тех статей, которые защищают, вне всякого сомнения.

В.О. Лучин. Тогда как же объяснить, что Конституция была принята в 1993 году, а федеральный бюджет и соответствующий закон о федеральном бюджете на 1997 год предусматривал специальные защищенные статьи, защищенные расходы.

В.В. Лазарев. Нет, статья 124 все-таки конституционная статья общего характера, и с этой точки зрения, очевидно, до принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации» все-таки нужна была поддержка. И Дума в этом плане всегда идет в направлении того, чтобы защищать финансирование судебных учреждений. Однако с принятием закона, который установил особый порядок, судебные органы, соответственно Съезд или Совет, никогда бы не пошли на согласие в урезании этого бюджета до 26 процентов.

В.О. Лучин. Правильно ли я понял, что вы считаете оспариваемую статью Закона соответствующей Конституции, поскольку судебная система априори защищена наличием федерального конституционного закона и самой Конституцией, и поэтому не может возникать никаких сомнений о противоречии или несоответствии Конституции. Если так, то как могли произойти те события, которые ставят на грань чуть ли не остановки судебную систему?

В.В. Лазарев. Относительно моей позиции: да, я полагаю, что закон, который прошел и одну палату, и вторую, подписан Президентом прошел неплохую проверку на конституционность не содержит того положения, которое позволяло бы исполнительной власти предпринимать те действия, которые имели место.

В.О. Лучин. Благодарю.

(В порядке исполнения решения Конституционного Суда принят Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации», в котором, в частности, уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование судов Российской Федерации в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, не более чем на 5 процентов допускалось только с согласия Совета судей Российской Федерации, а более чем на 5 процентов — только с согласия Всероссийского съезда судей Российской Федерации).

На вопрос М.В. Баглая, вырабатывает ли Государственная Дума при назначении своих представителей ту позицию, которую они должны представлять в Конституционном Суде, или каждому предлагается излагать свое мнение, депутат С.А. Попов ответил однозначно: вопрос никогда не обсуждался. И практика моей работы в должности Постоянного представителя только подтверждает это. Но я исходил всегда из того, что и не должна позиция обсуждаться, если это не запрос самой Государственной Думы — воля законодателя выражена в законе и было бы недопустимо отходить от выраженной позиции посредством интерпретаций отдельных депутатов или групп депутатов, представленных во фракциях или комитетах. Для того и нужен

независимый представитель палаты, способный обосновывать конституционность принятого закона.

С.А. Попов. Как правило, представителей Думы предлагает соответствующий комитет, и это вносится в повестку дня.

Весьма показательной являлась позиция представителя Верховного Суда, поддерживающего запрос. Воспроизведем этот фрагмент: «оппоненты нашей позиции, а это, прежде всего, представитель Президента и приглашенное должностное лицо — заместитель Министра финансов (выступление Валерия Васильевича Лазарева я рассматриваю как выступление независимого эксперта, который высказывает собственное мнение). Здесь выступали депутаты Государственной Думы, специально делегированные, и, я полагаю, что официальная точка зрения Государственной Думы изложена в выступлениях делегатов, направленных на заседание Конституционного Суда. Тем не менее в выступлении Валерия Васильевича Лазарева проводилась мысль, что статья 102 не противоречит Конституции, потому что есть статья 33. Однако, по моему мнению, если провести анализ Закона о государственном бюджете Российской Федерации на 1998 год, то мы увидим, что статья 102 написана в нарушение требований и 124 статьи Конституции, и статьи 10 Конституции. Потому что там не сделано никаких оговорок для судебной власти, хотя для других оговорка есть, например для Счетной палаты, кстати, на это уже обращали внимание. Финансирование Счетной палаты законодатель счел нужным защитить».

Чтобы полностью внести ясность в этот вопрос, скажу, что мы обращались с официальной законодательной инициативой, где прямо ставили перед Государственной Думой вопрос о том, чтобы отнести финансирование судов, как это было сделано в предыдущем году, к защищенным статьям федерального бюджета, что и вытекает из требований статьи 33 Федерального конституционного закона. Вполне сознательно наша инициатива была отклонена. Но суды не могут работать и нормально выполнять свои конституционные обязанности в таких условиях, когда один год законодатели довольны решениями наших судов и дают нам эту льготу, а на второй год происходит произвольное сокращение федерального бюджета. В связи с этим мне прискорбно было слышать рассуждения Валерия Васильевича Лазарева о том, что когда не было конституционного закона, вводили защищенность, а когда появился конституционный закон надобность в защите отпала. Однако истине и логике событий, которые произошли, это совершенно не соответствует. Однозначно то, что при действующем конституционном законе на 1997 год такая запись была, при том же конституционном законе на следующий год такую запись Дума сознательно не поддержала.

Вынужден заметить: сознательно не поддержала — никак не доказано — обсуждения вопроса в Госдуме не было. «Независимый эксперт» — это то, что и должно быть свойственно Постоянному представителю Государственной Думы. И последнее: все суды упрекали в том, что они следуют в фарватере определенной политической линии и Конституционному Суду до сих пор это ставят иногда в упрек. В данном случае имеет место открытое противопоставление научной истины истине политической с предпочтением последней.

В заключительном слове выражена моя позиция, с которой фактически и была принята должность Постоянного представителя.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Высочайшего Суда! Я вынужден начать с того, что в Постановлении Государственной Думы об учреждении должности постоянного представителя Думы в Конституционном Суде указана цель. И цель эта состоит в том, чтобы он представлял наиболее полно правовую позицию Государственной Думы в Конституционном Суде. Полагаю, что правовая позиция Думы в целом, а не какой-то одной фракции или группы депутатов, выражается в принятом ею законе. До тех пор, пока закон не признан в установленном порядке неконституционным, правовая позиция органов, принявших и одобдивших закон, а также, если безоговорочно этот закон подписан Президентом, то и правовая позиция представителя Президента в Конституционном Суде, должна выражаться в обосновании данного закона. Конечно, по разным причинам и у законодателей могут возникнуть сомнения в конституционности ранее принятого закона. Такого рода сомнения обсуждаются, по ним выносятся соответствующие постановления и даже в случае, если законодательный орган все-таки признает эти сомнения необоснованными, у части депутатов сохраняется возможность обратиться в Конституционный Суд за разрешением своих сомнений.

По тому делу, которое рассматривается в Конституционном Суде второй день, я выражаю или пытаюсь обосновать ту позицию, которая содержится в Федеральном законе о федеральном бюджете на 1998 год. Дискуссии в этом зале и аргументация выступавших показывает, что все участники процесса озабочены и в известной степени даже протестуют, и правильно, против того положения дел, которое сложилось с финансированием правосудия.

Все признают, что нехватка средств на осуществление правосудия ведет к нарушению большого числа конституционных норм. Практически никто не сомневается в противоправности действий исполнительной власти применительно к сокращению финансирования судебных органов без согласия Съезда или Совета судей. Сомнения стороны, обратившейся с запросом, в том, должно ли Правительство уменьшать расходы на судебную систему, на осуществление правосудия. Но, поскольку справедливо допускаются безоговорочное действие статьи 33 упоминаемого Федерального конституционного закона, а сама Конституция Российской Федерации безоговорочно отдает разработку бюджета Правительству, то реализация данного Федерального конституционного закона, в частности, его статьи 33, может принадлежать только Правительству и никому более. Хотя, разумеется, с гарантиями, которые содержатся и в статье 102, в частности, о том, что Правительство обязано сообщить в соответствующий срок Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания о предпринимаемых им мерах; то есть законодательный орган в данном случае может всегда подключиться к решению данных вопросов.

На какой правовой основе действует Правительство? Не забываем ли мы то обстоятельство, что Правительство также должно действовать на основе соответствующих норм Конституции, которые имеют прямое действие для Правительства. Следовательно, Правительство обязано следовать статье 124

руководствоваться статьей 33, защищающей правосудие от неоправданного, несогласованного уменьшения бюджетных поступлений. Если всем остальным можно строго пропорционально урезать эти поступления согласно статье 102, то, как мне представляется, в отношении органов правосудия этого сделать нельзя, поскольку есть статья более высокой юридической силы.

В деле все-таки нет акта Правительства, где имелась бы ссылка на статью 102 вопреки статье 33, где прямо было бы указано на то, что мы следуем статье 102 и несмотря на статью 33.

Не могу согласиться с тем, что в Конституционном Суде не следует заниматься сопоставлением одной статьи с другими. Думаю, что в этом как раз заключается задача, чтобы с юридической точки зрения дать правильное заключение. Должен согласиться с Юрием Ивановичем Сидоренко, сопоставляя соответствующие статьи, в том, что статья 102 дает видимость законности, хотя законности, увы, нет. Поэтому дело не в Законе, не в его несовершенстве и не в его неконституционности, а в том, что эти законы не выполнены в отношении судов. И это, насколько я понимаю, едва ли не общая позиция нашей стороны, а в документе, подписанном Президентом, указывается на необходимость устранения нарушений Федерального конституционного закона.

В документе, который имеется в деле и подписан не только Председателем Высшего Арбитражного Суда, но и Председателем Верховного Суда Российской Федерации, говорится следующее: «Обращает на себя внимание, что действия Правительства Российской Федерации вступают в противоречие с Конституцией Российской Федерации и с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», согласно которому уменьшение финансирования судов без согласования с органами судейского сообщества не допускается».

Вот этой позиции я в данном случае и придерживаюсь. Отвечая на Ваш вопрос, Ваша честь, что в данном случае речь идет о соответствующей оценке правоприменительной деятельности исполнительных органов.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Согласно статье 124 Конституции Российской Федерации финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Полное и независимое осуществление правосудия в Российской Федерации как правовом государстве предполагает финансирование расходов на судебную систему, покрывающее все затраты, необходимые для осуществления задач и функций правосудия. Такое финансирование должно проводиться в порядке и объеме, гарантирующих надлежащие экономические условия осуществления судебной власти на основе принципов и положений Конституции Российской Федерации.

Конкретизируя конституционные гарантии, статья 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предписывает, что финансирование федеральных судов осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном

бюджете (часть 2); размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации (часть 5).

Отсутствие утвержденных федеральным законом нормативов финансирования судов само по себе не может служить основанием для определения этого финансирования по усмотрению законодательной или исполнительной власти, поскольку необходимые расходы федерального бюджета на суды защищены непосредственно самой Конституцией Российской Федерации и не могут сокращаться ниже такого уровня, который обеспечивает выполнение требований ее статьи 124.

Таким образом, положения Конституции Российской Федерации, прежде всего ее статьи 124, во взаимосвязи с конкретизирующими ее положениями статьи 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» создают механизм защищенности финансирования судебной власти, который обязателен как для Федерального Собрания, принимающего бюджет на соответствующий финансовый год, так и для Правительства Российской Федерации, обеспечивающего его исполнение.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 76 (часть 3) и 124, положение части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» постольку, поскольку оно позволяет Правительству Российской Федерации самостоятельно сокращать расходы федерального бюджета на судебную систему без учета конституционных гарантий ее финансирования.

2. Правительству Российской Федерации надлежит обеспечить финансирование судов из федерального бюджета на 1998 года в соответствии с требованиями статьи 124 Конституции Российской Федерации и статьи 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и с учетом настоящего Постановления.

3. Федеральному Собранию следует в законодательном порядке утвердить нормативы финансирования судов, обеспечивающие требования Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ

от 12 октября 1998 г. № 24-П

«По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11

Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года

«Об основах налоговой системы в Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.Д. Рудкина, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, А.Л. Кононова, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей стороны, направившей жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации, — директора Научно-исследовательского центра по испытаниям и доводке автомототехники В.М. Резниченко и адвоката И.Я. Лешо, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — адвоката А.В. Попова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы акционерного общества «Кондопожский комбинат хлебопродуктов» и Научно-исследовательского центра по испытаниям и доводке автотехники (НИЦИАМТ) на нарушение конституционных прав и свобод граждан применением положения, содержащегося в пункте 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения представителей сторон, заключение эксперта — кандидата юридических наук С.Г. Пепеляева, выступления приглашенных в заседание: от Министерства финансов Российской Федерации — М.А. Моторина, от Государственной налоговой службы Российской Федерации — В.М. Пучкова, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — В.Н. Исаичева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации АО «Кондопожский комбинат хлебопродуктов» и НИЦИАМТ оспаривают конституционность положения пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», согласно которому «обязанность юридического лица по уплате налога прекращается уплатой им налога».

АО «Кондопожский комбинат хлебопродуктов» и НИЦИАМТ своевременно представили в обслуживающие их коммерческие банки платежные поручения на уплату налогов. Соответствующие денежные средства были списаны с расчетных счетов указанных организаций, но в бюджет не поступили, и налоговые инспекции взыскивали с них недоимки в бесспорном порядке.

Исковые требования АО «Кондопожский комбинат хлебопродуктов» к налоговым органам о возврате из бюджета взысканных денежных сумм были удовлетворены Высшим арбитражным судом Республики Карелия, однако по протесту заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации решение Высшего арбитражного суда Республики Карелия и постановление его апелляционной инстанции отменил. В удовлетворении исковых требований НИЦИАМТ к налоговым органам было отказано решением Арбитражного суда Московской области и постановлением апелляционной инстанции этого же суда.

В обоснование своих отказов арбитражные суды ссылались на пункт 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и на информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года № 1 «Об ответственности налогоплательщиков и банков за непоступление в бюджет налогов», в котором разъяснялось, что обязанность налогоплательщика по уплате налога «может считаться исполненной при поступлении соответствующих сумм в бюджет».

По мнению заявителей, произвольное, не основанное на законе толкование пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», данное Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, стало возможным вследствие неопределенности указанного положения, применение которого приводит к нарушению конституционных прав граждан, предусмотренных статьями 34 и 35 Конституции Российской Федерации.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председательствующий! Высокий Суд!

Я полагаю, те аргументы, которые были приведены представителями уважаемых сторон, весьма серьезные, основательны и с ними можно было бы согласиться. Я целиком и полностью доверяю вашему решению, решению Высокого Суда этого вопроса, но полагаю, что следует принять во внимание то обстоятельство, что все-таки складывается практика, складывается толкование, в результате которого данная норма — пункт 3 статьи 11 Закона — приобретает интерес с точки зрения оценки ее конституционности, т.е. вопрос вышел за рамки сугубо экономического спора и за рамки оценок того толкования, которое дает Президиум Высшего Арбитражного Суда и теперь уже объективно сводится и к оценке соответствующей нормы закона.

Однако формальные обстоятельства дела очень серьезные постольку, поскольку напрямую ни в той, ни в другой жалобе нет просьбы признать неконституционной данную норму. С этой точки зрения вопрос остается открытым, и ваше решение, надеюсь, в этом споре поставит точку.

Ю.Д. Рудкин. Коллеги, какие у вас будут мнения? Есть мнение рассмотреть в совещательной комнате. Объявляется перерыв.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда! Начинает складываться впечатление, что когда кто-то, желая, чтобы тот или иной закон был признан неконституционным, несколько раз применит его, сошлется на этот закон или даст разъяснение этого закона, которое не будет соответствовать его сути, а будет расходиться с какими-либо юридическими канонами, нормами и т.д., и тем самым будет иметь повод и основание обратиться в Конституционный Суд для того, чтобы признавать ту или иную норму неконституционной. Я очень хотел бы ошибиться и надеюсь, что ошибаюсь в этом предположении, но, к сожалению, такие мысли навевают некоторые обстоятельства нашей правовой жизни.

Сегодня вы встречаетесь с вопросом и решаете дело, где имеет место конкуренция различного рода праворазъяснительных актов и правоприменительной практики. Конечно, должен быть надежный, хороший механизм, когда вопросы конкуренции разъяснений закона решались бы в определенной инстанции. Лучше всего, если бы имело место аутентичное толкование той или иной правовой нормы.

К сожалению, Государственная Дума затруднена в своем праве давать толкование соответствующих законов наших судебных органов, поэтому такого рода толкования дают высшие инстанции. Здесь также могут возникать вопросы, и они будут возникать до тех пор, пока не отлажен юридически надежный, хороший механизм в части признания того или иного разъяснения соответствующим или несоответствующим закону.

Возможно, Конституционный Суд мог бы направить имеющиеся материалы в определенные органы с тем, чтобы эти органы, как это было заявлено уважаемым представителем Президента М.А. Митюковым, и с моей точки зрения не без основания, смогли бы решить те казусы, которые возникли в данном случае.

Сегодня Вы рассматриваете дело, в котором Государственная Дума и в целом Федеральное Собрание, подписавший соответствующий Закон Президент, как бы и не являются ответчиками. Почему? Потому что фактически в документах, которые представлены, речь, скорее всего, идет о толковании пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации».

Однако в силу того, что тот или иной закон допускает неоднозначное толкование и не сформулирован так, как он должен быть сформулирован в условиях современной жизни и складывающейся правоприменительной практики, возникли вопросы в плане конституционности соответствующей нормы. В этом плане ваше Постановление будет иметь очень серьезное значение.

В настоящем деле мы имеем как социальную сторону, так и сугубо юридическую сторону. С социальной точки зрения, казалось бы, хорошо, когда определенные средства поступают непосредственно в бюджет. Но есть одно «но», которое нельзя упускать из вида. Неправильно, когда производитель платит дважды, особенно если это добросовестный налогоплательщик, да еще и производящий материальные блага, например, хлебокомбинат, а с него дважды списывают соответствующую сумму. В конечном счете это плохо и для бюджета, т.е. сиюминутные социальные выгоды могут обернуться не только для данного налогоплательщика, но и для общества, какими-то минусами, невыгодами.

Другое дело, если налогоплательщик недобросовестный. Здесь очень правильно были поставлены вопросы Уважаемого судьи Николая Васильевича Витрука относительно того, как налогоплательщик: знает — не знает? Наверное, есть случаи, когда налогоплательщик находится едва ли не в сговоре с банком. Возможно, такие случаи есть. Но это предмет уже другого разговора. И в этом случае, конечно же, необходимо принимать самые серьезные меры не только в отношении банка, который не вписывает соответствующую сумму в бюджет, но и в отношении налогоплательщика, который, соответственно, в этом деле как бы участвует. То есть, есть добросовестный налогоплательщик и недобросовестный. И, наверное, хорошо, если бы кто-то, где-то эти вопросы развел.

Хотелось бы обратить Ваше внимание на то, что никакое толкование в случаях, один из которых Вы рассматриваете сегодня, не может считаться окончательным, правильным. Когда речь идет о сроках, толкование ничего не может дать. Когда отсутствует какое-либо нормативное определение срока, в данном случае момент уплаты налога, толкованием вопросы не решаются. Это, соответственно, или пробел в законе, или свидетельствует о том, что законодатель отдает решение вопроса о сроках другому органу. Ранее законодатель установил в статье 25 Закона РФ «Об основах налоговой системы Российской Федерации», что инструкции и указания по применению законодательства о налогах издаются Госналогслужбой РФ по согласованию с Министерством экономики и финансов, т.е. отдал эти вопросы Госналогслужбе и Минфину — двум ведомствам, которые по согласованию друг с другом определяют практику применения указанного Закона. Следовательно, ни в Законе, ни тем более в Конституции не могло быть установ-

ления сроков. В тот период этот вопрос не был актуален, совершенно не был актуален постольку, поскольку было письмо Минфина СССР, в котором вопрос этот был решен, срок был определен, поэтому проблем не возникало, а законодатель мог вообще не задаваться этим вопросом.

Теперь о юридической позиции, о позиции Государственной Думы в данном деле. Во-первых, позиция законодателя в главной, содержательной части совпадает с той, которая изложена в рассматриваемых вами жалобах. Считать днем неуплаты налога не тот день, когда налогоплательщик предоставил в банк надлежаще оформленное платежное поручение на перечисление суммы налога в бюджет. Эта позиция подтверждается тем, что 10 июня 1998 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации», в котором содержались соответствующие положения на этот счет. Закон, правда, отклонен Президентом по причине принятия Налогового Кодекса. и в пункте 2 статьи 45 Налогового кодекса, вступающего в силу с 1 января 1999 г. и устанавливающего, что обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога. При этом добавлено важное условие: при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика.

То есть яснее позицию Государственной Думы в настоящее время не изложить.

Однако может возникнуть вопрос относительно позиции исторического законодателя, поскольку Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» был принят Верховным Советом, тогда Совета Федерации еще не было, и подписан Президентом 27 декабря 1991 г.

Так вот именно в то время действовала и никем не подвергалась сомнению специальная инструкция Минфина СССР от 12 июня 1981 г. № 121 «По применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей», в которой днем уплаты считался день списания в кредитном учреждении платежа за счет плательщика, независимо от времени зачисления сумм на соответствующий счет.

Все определено. Все логично. И нет сомнений, и не было, наверное, в необходимости прописывать эти правила в самом Законе.

Должен заметить также, что Минфин РФ признавал эту инструкцию действующей в своем письме от 31 октября 1996 г. № 19-14/П0, т.е. спустя несколько месяцев после информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда.

Таким образом, воля законодателя не претерпевала изменений по сути рассматриваемого вопроса. Она была последовательной, и вместе с тем пробел имеет место, но пробел не первоначальный, как мне кажется, а последующий, который появился в связи с изменившимися обстоятельствами. Устранить этот пробел можно только законодательно, что законодатель, как мы видим, и делает.

Я думаю, что те аргументы, которые приведены, в особенности, в жалобе Научно-исследовательского центра, довольно интересны и с юридической точки зрения. Необходимо обратить внимание только на некоторые обсто-

ательства, в частности на то, что отношения по поводу платежа налогов и спора по поводу невыполнения налоговых обязательств находятся в рамках публичного права, а не гражданского. Об этом прямо говорится в Постановлении Конституционного Суда от 17 декабря 1996 г. Возможно, поэтому есть необходимость предъявить серьезные претензии именно к банку как участнику соответствующего правоотношения.

Полагаю, статью 15 рассматриваемого Закона можно интерпретировать именно в плане того, что после данного налогоплательщиком поручения, участником правоотношения, обязанной стороной, начинает выступать банк. Кроме того, с позиции Конституционного Суда, уже выраженной в Постановлении от 17 декабря 1996 г., считается, что конституционное право, которое закрепляется в статье 35 (часть 2 и 3) распространяется и на юридические лица. В этом отношении, мне кажется, оправданна позиция заявителей о соотношении соответствующих конституционных прав с той практикой, которая имеет место со ссылкой на рассматриваемый Закон.

Словом, целый ряд моментов мне кажутся здесь убедительными. В таком случае возникает вопрос «Как завершить этот весьма неоднозначный анализ?»

Я затрудняюсь сделать вывод по той причине, что практика складывается самая разнообразная, несмотря на то, что информационное письмо Высшего Арбитражного Суда, и есть соответствующие материалы, представленные стороной, а также решения арбитражных органов, которые не следуют данному указанию со стороны Высшего Арбитражного Суда. Тем не менее считаю, что норму надо признавать конституционной, так как пункт 3 статьи 11 не нарушает никаких прав, закрепленных в нашей Конституции, а практика на протяжении долгого времени применения закона, в целом практика придавала данной норме тот смысл, который сообразовывался с Конституцией.

Спасибо.

Ю.Д. Рудкин. Благодарю Вас, Валерий Васильевич.

Имеются ли вопросы у стороны, обратившейся с жалобой в Конституционный Суд, к постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде?

И.Я. Лешо. Вы считаете, что Закон является конституционным, тогда почему на уровне высших судебных и высших правоприменительных органов обжалуемая норма все-таки не позволяет однозначно сформировать практику и вызывает вопросы относительно соответствия Конституции.

В.В. Лазарев. Дело в том, что информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда не обладает высшей юридической силой, а является актом толкования.

Кроме того, существует Пленум Высшего Арбитражного Суда, который выносит соответствующие постановления, разъясняющие законы. В связи с этим нельзя ставить данное письмо выше практики и постановлений арбитражных судов, которые придерживаются других позиций.

Ю.Д. Рудкин. Еще имеются вопросы к представителю?

В.М. Резниченко. Уважаемый господин Лазарев, если Вы говорите, что норма, которая содержалась в предыдущем законе, конституционная, то тогда на каком основании в новом Налоговом кодексе были закреплены изменения?

В.В. Лазарев. Речь не идет об изменении в новом законе, отнюдь нет. Просто законодатель уже не отдает решение этого вопроса ни Госналогслужбе вместе с Минфином, ни кому-либо еще, а берет решение этого вопроса на себя и устанавливает именно то, что раньше закреплялось за соответствующими ведомствами.

В данном случае я не вижу противоречий между законами.

Ю.Д. Рудкин. Имеются ли у судей вопросы к постоянному представителю Государственной Думы Российской Федерации в Конституционном Суде? Пожалуйста, Николай Васильевич.

Н.В. Витрук. Уважаемый Валерий Васильевич! Правильно ли я понял из Ваших рассуждений идею о введении ответственности банка на определенном этапе уплаты налогов?

Я согласен, что банк в определенный момент становится стороной в процессе уплаты налогов, но должны ли налоговая полиция или налоговый орган уже на этом этапе предъявлять претензии не к налогоплательщику, а к банку?

В.В. Лазарев. Мне кажется, да. Очень серьезные претензии очень быстро, возможно даже упрощенно. Отслеживать такие ситуации — это функция налоговой полиции.

Н.В. Витрук. Тогда не будет двойного взыскания налогов и будет ответственность банка?

В.В. Лазарев. Мне кажется, да. Тогда, действительно, не будет двойного взыскания налога, и будет строго взыскиваться недоимка, пени и, соответственно, платежи.

Заключительное слово Валерия Васильевича Лазарева

В последнее время наметилась тенденция, когда исполнительная власть, правительственные органы стараются в обход закона установить некие обременения налогового характера, естественно, ухудшающие положение граждан.

Совсем недавно, 2 сентября, Верховный Суд признал недействующими с момента издания два пункта постановления Правительства, которыми вводятся некие сборы.

Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд с двумя запросами относительно аналогичной проблемы, полагая, и в данном случае я мог бы сослаться на ваше постановление, что только закон может устанавливать соответствующие налоги и налоговое обременение. Необходимо обратить внимание на статью 57 Конституции Российской Федерации, где говорится, что «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы», а «законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют».

Таким образом, в законе можно установить нормы, которые только в силу определенных социально-экономических условий, могут ухудшать положение граждан. Ни один акт, тем более акт информационного характера, акт, разъясняющий право, даже акт Конституционного Суда не может устанавливать положения, которые ухудшали бы положение налогоплательщика. Так я толкую статью 57 Конституции Российской Федерации.

По моим понятиям, эта статья не допускает двусмысленного толкования. Я не могу согласиться с уважаемой стороной, которая обратилась с жалобой, я ее понимаю, как видите, по существу ее позицию разделяю. Но я не могу согласиться, что та норма, которую вы будете оценивать, допускает двусмысленность или разное толкование, она допускает единственное толкование: в интересах налогоплательщика и не допускает толкования, которое бы ухудшало его позицию.

Исходя из этих соображений полагаю, что вы признаете соответствующую норму, пункт 3 статьи 11 с учетом всех обстоятельств, ее положения в системе других актов, и того, что существует нормальная правоприменительная практика, которая эту норму трактует в интересах налогоплательщика конституционной.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Уяснение смысла положения пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» о том, что «обязанность юридического лица по уплате налога прекращается уплатой им налога», должно осуществляться с учетом взаимосвязанных конституционных положений. Иное его истолкование не соответствует Конституции Российской Федерации, в частности ее статье 35 (часть 3), закрепляющей гарантии права частной собственности.

Истолкование, предполагающее, что моментом исполнения обязанности налогоплательщика — юридического лица по уплате налога является момент поступления денежных средств в бюджет, нарушает также конституционное право на равенство различных категорий налогоплательщиков — юридических и физических лиц, выводимое из статей 19 (часть 1) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку, применительно к налогоплательщикам — физическим лицам налоговое законодательство, учитывая многостадийность процесса уплаты налогов, предусматривает, что, в частности, подоходный налог считается ими уплаченным с момента, когда работодатель удержал его из заработной платы, а не когда соответствующие средства поступили в бюджет. Различный подход к определению момента исполнения обязательства по уплате налогов юридическими и физическими лицами не имеет конституционного обоснования.

Недопустимо такое истолкование оспариваемого положения, которое приводит к противоречащей принципу правового государства (статья 1 Конституции Российской Федерации) ответственности налогоплательщика за совершение им действий, правомерных и обязательных в силу императивных публично-правовых норм.

4. В соответствии со статьей 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, принимая решение по делу, оценивает как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой.

Положение пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» на практике применяется с учетом разъяснений, содержащихся в информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года «Об ответственности налогоплательщиков и банков за непоступление в бюджет налогов». Позиция Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и налоговых органов сводится к тому, что моментом исполнения налогового обязательства налогоплательщиком следует считать момент поступления соответствующих сумм в бюджет; в противном

случае имеет место недоимка, которая может быть взыскана с налогоплательщика в общем, т.е. бесспорном, порядке путем списания с расчетного счета. Эта позиция отражена в ряде постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по конкретным делам, в разъяснениях Государственной налоговой службы Российской Федерации.

В контексте статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» для признания наличия сложившейся правоприменительной практики абсолютного единства правовых позиций правоприменителей не требуется. В данном случае ее наличие подтверждается единообразным применением пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в ряде постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, наделенного правом отменять решения арбитражных судов, хотя Министерство финансов Российской Федерации, а также некоторые арбитражные суды исходят из иного понимания оспариваемого положения, считая обязанность по уплате налога исполненной налогоплательщиком с момента предъявления им в банк поручения на уплату соответствующего налога. Аналогичного мнения придерживались отдельные налоговые инспекции.

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

1. Признать положение пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» о том, что обязанность юридического лица по уплате налога прекращается уплатой им налога, соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку оно означает, с учетом конституционных норм, уплату налога налогоплательщиком — юридическим лицом со дня списания кредитным учреждением платежа с расчетного счета плательщика независимо от времени зачисления сумм на соответствующий бюджетный или внебюджетный счет.

Признать указанное положение пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с учетом смысла, придаваемого ему сложившейся правоприменительной практикой, как предусматривающее прекращение обязанности налогоплательщика — юридического лица по уплате налога лишь с момента поступления соответствующих сумм в бюджет и тем самым допускающее возможность повторного взыскания с налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1) и 35 (часть 3).

Постановление Конституционного Суда РФ

от 3 ноября 1998 г. № 25-П

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
статьи 4 Закона Российской Федерации**

**«О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»
в связи с запросами Волгоградской областной Думы,
Дмитровского районного суда Московской области
и жалобой гражданина В.А. Мостипанова»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Селезнева, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя Волгоградской областной Думы — кандидата юридических наук В.М. Жуковского, судьи Дмитровского районного суда Московской области В.И. Анишиной, представителя гражданина В.А. Мостипанова — адвоката Е.Ю. Каменских, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителей Совета Федерации — адвоката А.Г. Лисицына-Светланова и кандидата юридических наук И.Н. Шумского, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции от 23 декабря 1992 года).

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Волгоградской областной Думы, запрос Дмитровского районного суда Московской области и жалоба гражданина В.А. Мостипанова, в которых оспаривается конституционность положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», касающихся приватизации жилых помещений в коммунальных квартирах.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д. Рудкина, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта — кандидата юридических наук В.Н. Литовкина, выступление приглашенного в заседание представителя от Верховного Суда Российской Федерации — Н.С. Романенкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В запросе Волгоградской областной Думы оспаривается конституционность положения части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», согласно которому не подлежат приватизации жилые помещения, находящиеся в коммунальных квартирах. По мнению заявителя, данная норма противоречит провозглашенному статьей 19 Конституции Российской Федерации принципу равенства граждан перед законом и судом, поскольку ставит в неравные условия при приватизации жилья граждан — нанимателей отдельных квартир и граждан — нанимателей жилых помещений (комнат) в коммунальных квартирах. Заявитель полагает, что установленный оспариваемым положением запрет не соответствует статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку не может быть обоснован интересами защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Аналогичная позиция изложена в запросе Дмитровского городского суда Московской области, в производстве которого находится дело по иску граждан А.Ф. Чубы и Т.М. Масаги. Кроме того, по мнению суда, запрет на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах препятствует реализации права иметь имущество в собственности, закрепленного статьей 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В жалобе гражданина В.А. Мостипанова наряду с положением части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» по тем же основаниям оспаривается также положение части второй статьи 4, противоречащее, как полагает заявитель, указанным в Законе целям и принципам приватизации (преамбула и статья 11). Согласно этому положению собственники жилищного фонда или уполномоченные ими органы, а также предприятия, за которыми закреплен жилищный фонд на праве хозяйственного ведения, и учреждения, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, вправе принимать

решения о приватизации, в частности, коммунальных квартир. Оспариваемые положения были применены в деле заявителя, что следует из решения Видновского районного суда Московской области от 26 июня 1998 года.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда!

Позиция Государственной Думы по рассматриваемому сегодня вопросу определена в принятом ею Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Это новейший закон, принят 3 июня 1998 г. 10 июня он прошел слушание в Совете Федерации и тот факт, что закон пока не подписан Президентом, во всяком случае, для изложения моей позиции не имеет значения, поскольку, насколько я осведомлен, у Президента не было возражений относительно той нормы, которая является сегодня предметом дискуссии.

Казалось бы, если Государственная Дума признает конституционным разрешение на приватизацию жилья в коммунальной квартире, значит, запрет на это следует признавать неконституционным. Следовательно, надо согласиться с требованиями заявителей: и Волгоградской областной Думы, и Дмитровского районного суда Московской области, и гражданина Мостипанова. К сожалению, в этом отношении далеко не все запросы сформулированы, на мой взгляд, надлежащим образом. Есть определенная некорректность, то есть в данном случае можно согласиться с утверждениями о неконституционности статьи 4 Закона Российской Федерации о приватизации жилищного фонда в РСФСР в части запрета на приватизацию жилья в коммунальной квартире.

Однако, представляется, что в данном случае речь идет о двух разных, противоположных подходах к правовому регулированию одних и тех же отношений, когда оба законодательные установления могут быть расценены как соответствующие Конституции.

Полагаю, что права граждан и свободы всегда рассматриваются в контексте существующих реалий. Они всегда наполняются конкретным содержанием. Права и законные интересы лиц меняются по мере изменений в законодательстве, по мере изменений в жизни.

Я подчеркиваю связь права гражданина с изменениями в жизни и в законодательстве потому, что фактически Высокому Суду предстоит решить вопрос: отстаивал ли принятый 4 июля 1991 г. Закон РСФСР права и законные интересы тех лиц, которые не желали приватизировать жилье в коммунальной квартире, жить в условиях, когда их квартира, точнее, комнаты в этой квартире, имеют разный правовой режим.

Каждый раз, когда законодатель возвращался к этому Закону и вносил поправки, я думаю, он многое взвешивал, соизмерял ценности в тех условиях, которые он признавал более весомыми, а также права тех, кто не желал участвовать в приватизации жилья.

Разумеется, при этом ограничивались права тех, кто хотел стать собственником своей, даже самой маленькой, комнатухи. Здесь имеет место двойная социальная несправедливость: с одной стороны, гражданин живет

в более чем стесненных условиях, с другой стороны, ему и приватизировать запрещают. Вне всякого сомнения, налицо нарушение прав, но со временем, в связи с развитием рынка жилья ситуация резко изменилась. Соизмерение ценностей пошло, на мой взгляд, в другой плоскости, и сегодня федеральный законодатель вынужден ограничивать права и законные интересы уже тех лиц, которых еще вчера он защищал.

Я думаю, это дело законодателя, его функция и прерогатива, и только законодателю позволено всякий раз решать, чьи интересы должны превалировать, в каком объеме, какими законными средствами их обеспечивать.

Конституция (статья 55 пункт 3) позволяет законодателю это делать и ориентирует законодателя на такие действия. Интересы разных лиц всегда расходятся, и в разное время, в разных условиях законодатель защищает тех, кто более всего нуждается в защите.

В этих целях законодатель обязан время от времени пересматривать законодательство.

Какова же в связи с этим может быть позиция Конституционного Суда, в каком положении он находится? Мне представляется, что Конституционный Суд вполне мог сделать вывод о конституционности статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», когда к нему обращались те, кто ограничивался в правах на приватизацию жилья в коммунальных квартирах. Однако он сможет выносить решения и о конституционности статьи 4 того же Закона в новой редакции, когда пойдут обращения о нарушении прав жильцов, отстаивающих право жить в неприватизированной квартире, и тех жильцов, которые не хотят жить в квартире, имеющей разный правовой режим.

Во избежание новых обращений в судебные инстанции, в том числе в Высший Суд, по моему мнению, сегодня должно быть вынесено решение, в котором, во-первых, признавалась бы конституционность разных законодательных подходов, во-вторых, содержались общие рекомендации, общая установка законодателя, как федеральному, так и законодателю субъекта федерации, о необходимости компенсации всем, чьи права так или иначе ограничиваются, и установления сдержек для всех, кто хотел бы злоупотребить своим правом в ущерб другим. Было бы целесообразно, если бы Конституционный Суд ориентировал законодателя на защиту прав и той, и другой стороны, а может быть, и третьей, а именно собственника соответствующего жилья.

Полагаю, что статья 4 (часть вторая) Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» содержала попытку дать возможность субъекту Федерации, собственнику предусмотреть юридические механизмы с тем, чтобы не оставалось вольностей для соответствующего толкования, поскольку в практике имело место толкование первой и второй части разного рода в их системе.

Думаю, что норма для Малого совета города Волгограда, которая была отменена мэром, предусматривала определенные гарантии, исходя из условий, сложившихся в городе Волгограде. Мне кажется, что законодателям и федерального, и регионального уровня, а может быть, и органам местного самоуправления необходимо продолжать работу в направлении обеспечения

прав всех заинтересованных лиц, руководствуясь соответствующими нормами жилищного законодательства.

Это мой основной вывод. Он соответствует, полагаю, позиции Государственной Думы.

Относительно других моментов, связанных с поступившими запросами.

Статья 19 Конституции, на которую здесь ссылаются, имеет очень отдаленное отношение к рассматриваемому вопросу, поскольку там идет речь о запрете ограничивать права по известным пунктам: по расовой, по национальной, по языковой принадлежности и проч.

Статья 35 Конституции также напрямую не имеет отношения к рассматриваемым вопросам, поскольку она направлена на охрану права частной собственности. Что касается права каждого иметь имущество в собственности, то его можно распространить и на тех, у кого вообще ничего нет, правда, только по закону, и в данном случае в соответствии с федеральным законом можно получить что-либо в собственность. А федеральный закон в интересах определенных лиц все-таки исключал до определенного времени жилье в коммунальной квартире.

Таким образом, Конституционный Суд может признать анализируемую норму конституционной, но с соответствующими оговорками, с учетом того, что эту норму совершенно в иной редакции предполагается включить в федеральный конституционный закон.

Спасибо.

Н.В. Селезнев. Спасибо.

Есть ли вопросы у стороны, обратившейся с запросом? Нет вопросов. Уважаемые судьи, ваши вопросы? Тамара Георгиевна, пожалуйста.

Т.Г. Морщакова. Уважаемый Валерий Васильевич, я хотела бы уточнить одну Вашу конституционную позицию.

Вы сказали, что статья 19 не может быть здесь применена как критерий для оценки нормы, потому что такой признак, как дискриминация по месту жительства здесь не подходит, и к другим перечисленным в ней обстоятельствам данный случай отношения не имеет.

Вы считаете, что в статье 19 дан исчерпывающий перечень обстоятельств, на основании которых невозможна дискриминация?

В.В. Лазарев. По моему мнению, когда речь идет о дискриминации, то во внимание принимаются действительно очень серьезные социальные ценности, отличные от тех вопросов, которые обсуждаются сегодня.

Обращаю внимание, что в данном случае были **ограничены** права граждан в контексте статьи 51, а запрет устанавливается в отношении ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Только в этих случаях пойдет речь о дискриминации, которая строго нашей Конституцией запрещена.

Т.Г. Морщакова. И все-таки нарушение принципа равенства в соответствии со статьей 19 запрещено в отношении более широкого перечня обстоятельств, указанных в первом предложении части второй статьи 19 Конституции, где написано «а также других обстоятельств».

В.В. Лазарев. Да, там речь идет о том, что государство должно гарантировать равенство прав независимо от различных обстоятельств. Однако в

нашем деле, обращаю на это ваше внимание, обстоятельства отличаются от перечисленных в статье 19 Конституции. В данном случае идет речь не о гарантиях, а именно об ограничении прав граждан, в частности по месту жительства. На мой взгляд, такие ограничения прав возможны, поскольку они не попадают в тот перечень, который закреплен во втором предложении части 2 статьи 19.

Т.Г. Морщакова. Очевидно только при условиях, которые Конституция считает достаточным основанием такого ограничения.

В.В. Лазарев. Конечно, и эту норму нужно рассматривать в системе, в контексте других норм. Для этого необходимо специальное исследование.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

Н.В. Селезнев. Еще вопросы, коллеги, есть? Пожалуйста, Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич! Мой вопрос будет касаться того аспекта конституционности, который связан с проблемами разграничения полномочий. Как Вы полагаете, не является ли норма части первой статьи 4, норма достаточно предельная, конкретная, не соответствующей тому разграничению полномочий, которое закрепляет российская Конституция. Я имею в виду названия Федерального закона «О приватизации государственного имущества» и «Об основах приватизации муниципального имущества». Не является ли эта норма своего рода посягательством на законодательные полномочия и субъектов Российской Федерации, и местного самоуправления?

В.В. Лазарев. Установление соответствующих прав, а тем более изъятия из этих прав в первую очередь, на мой взгляд, прерогатива федерального законодателя. И с этой точки зрения, если законодатель установил определенное изъятие, проблема охраны жилищного права, которая находится в совместной компетенции, должна решаться и на том, и на другом уровне, а законодатель субъекта Федерации должен предпринять все усилия, чтобы обеспечить при данном изъятии интересы разных участников правовых отношений.

Г.А. Гаджиев. Еще один вопрос. То есть Вы полагаете, исходя из того, что в силу статьи 71 регулирование основных прав — это прерогатива федерального законодателя, то он поступил в своем праве.

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. Я хотел бы поставить этот же вопрос с учетом статьи 72, где защита прав и свобод значится в сфере совместного ведения.

В.В. Лазарев. Кстати, в Конституции, и это удивительное явление, и в той, и в другой статье и к федеральному законодателю, и к совместному ведению отнесена защита прав. Здесь еще нужно думать, почему это произошло. Так вот, с этой точки зрения вопросы защиты, разумеется, в первую очередь касаются федерального законодателя, поскольку за ним закреплено это право. Однако, мне кажется, в большей степени это дело субъекта Федерации.

Г.А. Гаджиев. Спасибо.

Н.В. Селезнев. Еще вопросы, коллеги, имеются? Пожалуйста, Николай Васильевич.

Н.В. Витрук. Уважаемый Валерий Васильевич, насколько я понял, Вы признаете, что любой вариант законодательного регулирования данных отношений связан с ограничением прав некоторых участников жилищных отношений в коммунальной квартире.

В.В. Лазарев. Да, Ваша Честь.

Н.В. Витрук. А как Вы полагаете, соответствует ли это ограничение требованиям статьи 55 (части 3) Конституции Российской Федерации, потому что Вы оценили соответствующие запросы с позиции положений статей 19, 35, но ничего не сказали о требованиях статьи 55. И как я понял, Вы, видимо, признаете определенную несоразмерность в ограничении, потому что требуете компенсацию при таких ограничениях. Не могли бы Вы пояснить свою позицию по этим вопросам.

В.В. Лазарев. Моя позиция основана именно на соответствующей интерпретации статьи 55, в частности на том, что необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц иногда ограничивать соответствующие права. В любом случае, чьи-то права, чьи-то интересы будут ущемляться, ограничиваться. Одна ситуация, когда никто не хотел приватизировать жилье, еще думали и сомневались: а надо ли это делать? При этом, в первую очередь, было необходимо обеспечить интересы тех, кто был против. В другой ситуации пришлось думать, как обеспечить права и законные интересы лиц при формировании рынка жилья. В связи с этим на законодателя лежит обязанность обеспечить компенсацию тех ограничений, которые имеют место. И именно сегодня законодатель стремится предусмотреть соответствующие нормы на этот счет. Может быть, далеко не полно, поэтому будет хорошо, если он будет на это сориентирован Конституционным Судом.

Н.В. Селезнев. Еще вопросы есть? Пожалуйста, Борис Сафарович.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич, какие именно конституционные права граждан ограничивались этим Законом в отношении той категории лиц, о которой Вы говорили?

Учитывая, что в данной ситуации, по Вашему мнению, едва ли можно говорить о нарушении конституционно установленного принципа равноправия граждан. Я имею в виду Вашу позицию касательно статьи 35 Конституции Российской Федерации, которая, якобы, не оценивая сейчас эту позицию, не имеет отношения к рассматриваемой проблеме и ее разрешению.

В.В. Лазарев. В данном случае, Ваша честь, я в первую очередь имею в виду нарушение прав не столько конституционных, сколько установленных соответствующим законом, который позволяет гражданам приватизировать то жилье, которое они занимают.

Б.С. Эбзеев. Не логичнее ли в этой ситуации для представителя стороны, принявшей этот закон, занимать несколько иную позицию о том, что конституционного значения сама эта проблема не имеет и, следовательно, едва ли должна рассматриваться в Конституционном Суде. Я довожу до логического завершения Вашу позицию.

В.В. Лазарев. Уважаемый конституционный судья, в этой позиции несомненно есть свое зерно, вне всякого сомнения. Но в современных условиях и условиях того, что в судебных инстанциях имеет место неоднозначная

трактовка сути этого дела в связи с соответствующими конституционными нормами, я полагаю, Конституционному Суду надо высказать свои положения непосредственно по предмету запроса.

Б.С. Эбзеев. Спасибо.

Н.В. Селезнев. Есть ли еще вопросы, коллеги? Нет вопросов.

Спасибо, Валерий Васильевич.

<...>

Заключительное слово Валерия Васильевича Лазарева

Прежде всего, я хотел бы обратить внимание на то, что в деле имеется документ, подписанный Председателем Комитета по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности Комитета Государственной Думы. В большой степени этот документ отражает, естественно, и мою позицию как представителя Государственной Думы. Это первое. Второй момент. Вячеслав Михайлович Жуковский, уважаемый представитель стороны правильно обращает ваше внимание на то, что вы даете оценку существующему, действующему закону. Однако после того, как Михаил Алексеевич огласил определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 1995 г., я также вынужден обратить внимание на то обстоятельство, что именно в пленарном заседании оно было вынесено и отменено или пересмотрено. На мой взгляд, это определение имеет серьезное преюдициальное значение. Здесь сформулированы очень серьезные положения и они дают именно оценку того Закона, который уважаемая сторона оспаривает. Эта оценка однозначна и прямо говорит, что оспариваемое положение не противоречит части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, предусматривающей возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина. Более того, здесь прямо указано, что ссылка заявителя на статью 19 Конституции Российской Федерации, на чем настаивали и в своих заключительных речах мои процессуальные оппоненты, произвольна, поскольку запрет на приватизацию комнат в коммунальных квартирах, содержащийся в статье 4 Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР», является универсальным, не содержит каких-либо изъятий по признаку социальной, национальной или иной принадлежности и применяется ко всем гражданам без исключения.

Следовательно, моя позиция остается той же, которую я высказал в основном своем выступлении. На мой взгляд, не любые права, не любые свободы могут быть ограничены федеральным законом, а только отраслевые. В данном случае было ограничено одно из отраслевых прав жилищного законодательства, касающегося приватизации жилья.

Ограничение с точки зрения законодателя было направлено на защиту законных интересов тех лиц, которые возражали против приватизации жилья. Однако в современных условиях и законодатель, и Конституционный Суд признают необходимость обеспечить права тех, кто теперь хочет приватизировать жилье в коммунальной квартире, поскольку условия изменились и защиту социальных интересов, законных прав, если речь идет об отраслевых правах, мы связываем с соответствующим реальным содержанием, реальной ситуацией. Спасибо.

(Необходимо отметить особую позицию Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Михаила Алексеевича Митюкова. В своем заключительном слове он констатировал: «Результаты исследования дела в Суде ни в коей мере не поколебали моей позиции. Они показывают, что дело не связано с нарушением конституционных прав и свобод: право на приватизацию не является таковым»).

Позиция Конституционного Суда

...Приватизация в Российской Федерации обусловлена переходом к многообразию форм собственности, свободе экономической деятельности, гарантированным, в частности, статьями 8 и 34 Конституции Российской Федерации. Установление права на приватизацию осуществляется публичной властью. В то же время, закрепляя в законе это право, государство обязано обеспечить возможность его реализации гражданами, гарантируя при передаче определенного имущества в собственность субъектов частного права соблюдение принципов и норм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в статье 11 установил, что каждый гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда один раз. Вместе с тем часть первая статьи 4 Закона содержит перечень жилых помещений, не подлежащих приватизации, к числу которых отнесены жилые помещения, находящиеся в аварийном состоянии, в общежитиях, коммунальных квартирах, в домах закрытых военных городков, а также служебные жилые помещения, за исключением жилищного фонда совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, к ним приравненных.

Определение круга объектов, не подлежащих приватизации, нельзя считать ограничением прав и свобод человека и гражданина, если целевое назначение жилого помещения, место его нахождения и другие обстоятельства, обуславливающие особенности правового режима жилья, исключают возможность передачи его в частную собственность.

Между тем предоставляемые государственными и муниципальными жилищными органами жилые помещения в коммунальных квартирах и в отдельных квартирах, несмотря на определенные объективные отличия, по сущностным правовым признакам не различаются, поскольку в отношении них действуют единые основания предоставления жилья и они имеют общий правовой режим. Следовательно, применительно к этим жилым помещениям отсутствуют и объективные основания для установления различий в праве на их приватизацию, в том числе для введения общего правила, запрещающего приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах (часть первая статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»). Такой запрет фактически означает законодательное закрепление неравенства прав граждан в зависимости от условий их проживания, что противоречит статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, провозглашающей равенство граждан перед законом вне зависимости от каких-либо обстоятельств.

Кроме того, этот универсально сформулированный запрет не позволяет дифференцированно подходить к оценке складывающихся у граждан жизненных ситуаций и может приводить к ограничению их прав, несоразмерному целям защиты законных интересов других лиц, что противоречит требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Признание оспариваемого положения части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» не соот-

ветствующим указанным нормам Конституции Российской Федерации означает, что граждане, проживающие в коммунальных квартирах, имеют право на приватизацию жилых помещений без каких-либо предварительных условий, в частности независимо как от воли собственника коммунальной квартиры и других нанимателей, так и от того, приватизируются ли другие жилые помещения в той же квартире. Это не исключает возможности оспаривать реализацию данного права в судебном порядке.

4. Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 года «Об основах федеральной жилищной политики» допускает при определенных обстоятельствах передачу освободившихся в коммунальной квартире жилых помещений в частную собственность других нанимателей этой квартиры (часть вторая статьи 16), т.е. запрет на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах не является абсолютным. Это следует также из части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», позволяющей собственникам жилищного фонда или уполномоченным ими органам, а также предприятиям, за которыми закреплён жилищный фонд на праве хозяйственного ведения, и учреждениям, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, принимать решения о приватизации. Однако для граждан возможность осуществить приватизацию на основании этой нормы связана с дополнительными, ограничительными по своему характеру, условиями. Одним из таких условий является решение собственника (владельца) жилья, который вправе произвольно, не будучи связанным какими-либо установленными в законе предпосылками, разрешить или не разрешить приватизацию. Согласно же сложившейся правоприменительной практике, основанной на ограничительном толковании части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», коммунальная квартира приватизируется только как совокупность всех ее жилых помещений, т.е. только в том случае, если все наниматели в такой квартире изъявляют желание стать собственниками занимаемого ими жилья. Тем самым реализация права на приватизацию жилого помещения поставлена в зависимость от субъективного усмотрения как самого собственника (владельца) жилья, так и нанимателей других жилых помещений в коммунальной квартире.

Стремление учесть волю других нанимателей в принципе может быть обосновано положением статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Однако установленное оспариваемой нормой регулирование, как подтверждает практика, не исключает, что гражданин, являющийся нанимателем жилого помещения в коммунальной квартире, может произвольно (необоснованно) препятствовать приватизации. Следовательно, оспариваемая норма не согласуется в полной мере с целями и сущностью указанного положения статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

5. Согласно части третьей статьи 8 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в случае нарушения прав гражданина при решении вопросов приватизации жилья он вправе обратиться в суд. В соответствии с этим положением Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 24 августа 1993 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» подтвердил, что судам подведомственны дела, возникающие в связи с осуществлением и защитой прав граждан при приватизации занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, включая ведомственный жилищный фонд (жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений). Однако при имеющемся законодательном регулировании граждане, желающие приватизировать жилые

помещения в таких квартирах, лишены возможности реально воспользоваться судебной защитой от нарушающих их права действий как собственника, так и других нанимателей.

Как показывает практика применения части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», суд, установив отсутствие разрешения со стороны собственника или согласия других нанимателей на приватизацию, может лишь отказать гражданину в праве на приватизацию, что противоречит принципу равенства перед судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации). При этом Закон не требует от суда ни установления фактов возможного злоупотребления правом, ни исследования им обоснованности отказа в приватизации со стороны собственника.

То, что суды, исходя из оспариваемой нормы, ограничиваются лишь формальным подтверждением отсутствия разрешения (согласия) на приватизацию, умаляет предусмотренное статьей 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту и противоречит требованиям реального обеспечения прав и свобод граждан правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации). Данная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 6 июня 1995 года по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года «О милиции» в связи с жалобой гражданина В.М. Минакова.

Таким образом, оспариваемое положение части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» противоречит также статьям 18 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

6. Представитель Волгоградской областной Думы в судебном заседании обосновывал неконституционность части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» также тем, что установление запрета приватизации жилых помещений в коммунальных квартирах выходит за пределы ведения Российской Федерации и ограничивает правомочия местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, закрепленные в статье 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Между тем указанные конституционные правомочия не предполагают обязательного наличия у органов местного самоуправления особых нормотворческих полномочий. Законодательство о приватизации относится к ведению Российской Федерации, что, в частности, вытекает из статьи 71 (пункт «ж») Конституции Российской Федерации.

В то же время вопрос о том, не нарушает ли часть первая статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» права местного самоуправления, не может быть разрешен без оценки конституционности ряда норм федеральных законов, не являющихся предметом рассмотрения по данному делу. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации не проверяет в данном деле соответствие указанной нормы статье 130 Конституции Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать статью 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в части, ограничивающей приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

...4. В соответствии с частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и исходя из того, что

признание названных в пункте 1 резолютивной части настоящего Постановления положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» неконституционными создает пробел в правовом регулировании, при возобновлении производства в Дмитровском районном суде Московской области по иску граждан А.Ф. Чубы и Т.М. Масыги подлежат применению непосредственно действующие нормы Конституции Российской Федерации.

**Определение Конституционного Суда РФ
от 5 ноября 1998 г. № 134-О
«По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3
раздела второго «Заключительные и переходные положения»
Конституции Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.Т. Ведерникова, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, В.И. Олейника, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителей Государственной Думы как стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, — депутатов А.К. Захарова и Е.Б. Мизулиной, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева

...рассмотрел в открытом заседании дело о толковании части 3 статьи 81 и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы о толковании части 3 статьи 81 и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.И. Тиунова, объяснения представителей Государственной Думы, заключения экспертов — доктора юридических наук С.А. Авакьяна и доктора юридических наук Е.И. Козловой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Президента Российской Федерации — полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, от Совета Федерации — И.Б. Власенко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании находящихся во взаимосвязи предписаний статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, ссылаясь на неопределенность в их понимании.

Согласно этим конституционным положениям одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд (статья 81, часть 3); Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, со дня вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран (пункт 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения»).

Государственная Дума просит разъяснить, является ли срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, избранного до вступления в силу ныне действующей Конституции Российской Федерации и осуществлявшего установленные Конституцией Российской Федерации полномочия со дня ее вступления в силу, сроком, предусмотренным статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, т.е. является ли срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, указанный в пункте 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, первым из двух сроков, предусмотренных ее статьей 81 (часть 3). Государственная Дума полагает, что на следующих выборах на должность Президента Российской Федерации может быть избрано лишь лицо, не занимавшее ранее эту должность.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые Судьи Высокого Суда!

Казалось бы, вопрос предельно ясен, и предельно ясен он уже по той причине, что Президент Российской Федерации Борис Николаевич Ельцин не один раз, если верить прессе, а в данном случае не верить прессе нельзя, не один раз говорил, что по Конституции два срока и «нарушать Конституцию я не собираюсь», что по Конституции «мне избираться в 2000 году не полагается». И на вопрос о том, будет ли баллотироваться, Борис Николаевич в 2000 году уже не один раз давал ответ отрицательный. Казалось бы, все просто, все ясно и можно было бы на этом поставить точку. Однако когда весьма высокие должностные лица и пресс-служба Президента говорят о том, что несомненно имеет право, и несомненно будет баллотироваться Борис Николаевич Ельцин в 2000 году, и будет избран в 2000 году постольку, поскольку никто сегодня не составит конкуренции Борису Николаевичу.

Общественное мнение, сильное общественное мнение, представляемое средствами массовой информации, четвертая власть признает возможность Бориса Николаевича Ельцина еще один срок пребывать в этой должности, и первое, что следует подчеркнуть, — многие средства массовой информации говорят о том, что Конституционный Суд, по их каким-то данным, непременно истолкует статью 81 именно так, что Борис Николаевич Ельцин сможет баллотироваться на очередных выборах. В связи с этим вопрос приобретает действительно конституционное значение и, следовательно, действительно надо от Конституционного Суда иметь позицию, иметь постановление, иметь толкование соответствующей нормы нашей Конституции.

Второе — с точки зрения Государственной Думы, правильное понимание статьи 81 нашей Конституции применительно к данной ситуации сегодня обязательно требует обращения к пункту 3 раздела второго Конституции Российской Федерации.

Это очевидно было и для самого Президента все это время, это очевидно было и для Совета Федерации, который принимал постановление и в постановлении об организации выборов в 1996 году прямо ссылаясь на статью 81 Конституции и на пункт 3 второго раздела Конституции, то есть исходил из того, что и в рамках Конституции 1993 года этот срок является одним из конституционных сроков пребывания в должности Президента Российской Федерации.

Таким образом, и для тех, кто толковал Конституцию, и для тех, кто осуществлял, проводил в жизнь соответствующие положения Конституции, и для тех, кто избирал Президента Российской Федерации, и для тех, кто удостоверял факт его избрания, — несомненно то, что речь шла о втором сроке президентства Бориса Николаевича Ельцина. В этой части неопределенности нет. Неопределенность может возникнуть в будущем. Некий футурум может нас интересовать в той части, что действительно могут быть какие-то обстоятельства, в особенности если связывать пребывание в должности президента не с формальным сроком, а с характером тех полномочий, которые осуществляются в тот или иной срок, а полномочия будут меняться и могут меняться довольно часто в связи с текущим законодательным процессом и в особенности в связи с изменениями конституционных норм. В таком случае не исключено, что проблема эта приобретает отнюдь не правоприменительный характер, а характер нормативный и требует нормативного толкования.

Хотя, признаться, мне лично показалось, что действительно речь идет скорее о правоприменительном вопросе, нежели о вопросе общего характера.

Третье — с точки зрения Государственной Думы, не имеет значения, сколько лет составляет срок, в котором лицо занимает должность Президента. Конституция, кстати, говорит: полный срок — неполный срок. Если бы срок был установлен в 7 лет, два срока — 14 лет. По ныне действующей Конституции — 8 лет независимо от того, кто будет занимать эту должность; для Бориса Николаевича это 9 лет, поскольку с учетом пункта 3 переходных положений Конституции 5 лет — первый срок, 4 года — второй срок. Следовательно, сколько — не имеет значения. Речь идет в Конституции о сроке. Сроки могут быть разные. Сроки можно пересмотреть. Сегодня могут предусмотреть 7–9 лет, чтобы обеспечить стабильность. Может быть, это чья-то позиция — обеспечить стабильность в государстве, подобно тому как в свое время Де Голлю установили более длительный срок, нежели до 1958 года. Дело не в этом. Срок, повторяю, может быть разный. Речь идет о двух сроках. И это, на мой взгляд, самое главное.

Четвертое — с нашей точки зрения, не имеет значения в данном случае, подчеркну, на какой правовой основе избирался Президент. Полагаю, этот вопрос не имеет значения применительно к рассматриваемой ситуации. Да, в каком-то отношении это серьезное обстоятельство для выяснения иных вещей. Но для выяснения этого вопроса не имеет большого значения, своя или чужая эта должность для Конституции 1993 года. Полагаю, своя, ее конституционная должность Президента, не важно — Российской Федерации или РСФСР (как раньше именовалась эта должность). С моей точки зрения, в силу правопреемства, в данном случае полной преемственности государств, не имеет значения, тем более если учитывать, а соответственно мы должны толковать статью 81 в системе, как я уже сказал, связь статьи 81 с пунктом 3 переходных положений.

Уважаемые судьи Высогокого Суда! Срок полномочий Президента в принципе, как мне кажется, не может начаться без выборов. И он входит в содержание волеизъявления избирателей. Президент 12 июня был избран, избран на демократической правовой основе, бесспорно был избран, никем не

назначен, не определен, избран всенародно, в отличие от тех стран или государств, простите, на которые могут ссылаться, где президент до того избирался или парламентом, или каким-то иным образом получал соответствующую должность. Здесь все свидетельствует о преемственности. И при проведении референдума по Конституции народ, наши избиратели не только первую часть, но и вторую, имея в виду переходные положения Конституции, одобрили, и, следовательно, волеизъявление на всенародном референдуме по принятию Конституции, оно в данном случае также констатировало то, что Президент осуществляет власть, принимает должность и осуществляет соответствующие полномочия.

Следующий пункт по поводу того, что вообще нет, дескать, преемственности между соответствующими конституциями. Полагаю, что принцип двух сроков — это не есть принцип последней нашей Конституции; принцип двух сроков Президента — это уже принцип российского права, если не сказать большего. Он был установлен не впервые в Конституции 1993 года. Здесь имеет значение, что это общий принцип российского права.

И с этой точки зрения аксиоматично то, что правовая основа в этом отношении единая в этом плане. Опять же, подчеркиваю, в решении данного вопроса. Единство правовой основы, подчеркиваю, в данном случае.

И наконец, последнее. Хотя действительно, как правильно указал депутат А.К. Захаров очень подробно относительно преемственности в развитии государства нашего говорится в одном из экспертных заключений, должен заметить, что мы себя, подобно скифам, беспризорникам, очень часто каким-то образом в плане отрицания государственности проявляем, и довольно часто. Заявляем, что государство не наше было, это государство не наше и другое государство не наше было и совсем не то.

Вот если бы сегодня, позволю себе такого рода аналогию, только представить себе, что кто-то из династии Романовых вдруг отважился бы претендовать на российский престол... Такая вещь отнюдь не исключается.

Так вот, стали бы мы анализировать, каким было государство до 1917 г., каким оно было после 1917 г., каким оно было до перестройки, после перестройки по той, по этой Конституции. Для решения того вопроса нас интересовало бы одно и единственное: принадлежит он к дому Романовых (претендент) или не принадлежит, имеет он возможность или не имеет. И все. Единственное обстоятельство.

Прошу прошения, если в данном случае оскорбил чьи-то республиканские чувства. Аналогия эта пришла мне экспромтом сейчас в силу того, что о преемственности нашего государства — России надо вести речь не в плане отделения одного от другого, не в плане противопоставления одной Конституции другой, а в плане того, чтобы видеть как раз какие-то общие принципы, общую правопреимственность.

Можно сослаться здесь на определенного рода международные правовые акты. Скажем, на не так давно принятый Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», в котором говорится о преемственности Российской Федерации к СССР! Не к РСФСР, а даже к СССР! И это правильно, потому что многие нормативные акты продолжают действовать в Российской Федерации, если они не противоречат закону. Принцип

двух сроков прослеживается по истории и не есть лишь принцип одной Конституции. И с этой точки зрения не подлежит сомнению, что этот принцип должен быть зафиксирован еще и Вашим постановлением — Постановлением Высочайшего Суда.

<...>

М.В. Баглай. Спасибо. Еще вопросы? Судья Кононов.

А.Л. Кононов. У меня вопрос к стороне. Собственно, откуда возник этот вопрос? В выступлениях стороны, особенно Валерий Васильевич об этом сказал четко, неопределенности никакой нет, по крайней мере сейчас. Но есть мнения, высказанные некоторыми должностными лицами, есть мнение печати, но это как бы все юридически незначимые мнения. Можете ли Вы сослаться на официальную позицию государственных органов, будь то Президент, Правительство, Совет Федерации, субъекты Федерации, которые бы выражали отличную от вашей высказанной сегодня позицию по этому вопросу?

В.В. Лазарев. В данном случае в обязательном порядке я не апеллировал к каким-то официальным позициям официальных лиц, официально выраженным в официальных документах.

Дело в том, что Вы при толковании соответствующих норм учитываете не только эти нормы и не только в системе их рассматриваете, но и смотрите на практику применения и на толкования. В Федеральном законе о Конституционном Суде сказано, что Вы принимаете во внимание не только официальные толкования, но и иные. Так вот, когда я в своей речи указывал на интерпретацию в средствах массовой информации и соответствующими должностными лицами статьи 81, я имел в виду это положение соответствующей статьи Федерального конституционного закона о Конституционном Суде об иных толкованиях.

А.Л. Кононов. Мне все-таки хотелось бы услышать ответ: кто этот вопрос поставил? Если этот вопрос поставили некоторые должностные лица, которые высказали свое мнение перед Государственной Думой, то это одно. Но меня интересует: есть ли тут обнаружившееся противоречие в толковании этих конституционных норм органами государственной власти?

М.В. Баглай. Кто-нибудь ответит? Пожалуйста.

Е.Б. Мизулина. Уважаемый Высочайший Суд! Действительно, поводом для того, что Государственная Дума задумалась, могут ли быть тут различные толкования, явились неофициальные заявления официальных должностных лиц заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Ястржембского и заявление Председателя Совета Федерации Е. Строева. Именно их заявления послужили поводом для того, что это стало дискутироваться в Государственной Думе, и мнения тоже были неоднозначны.

М.В. Баглай. Еще вопросы? Пожалуйста, судья Морщакова.

Т.Г. Морщакова. Я хотела бы тоже обратиться к стороне в целом, но, может быть, он более всего касается выступления Валерия Васильевича.

Меня интересует его позиция по поводу того, в каком смысле пункт 3 переходных положений Конституции может найти применение в будущем?

Это мой первый вопрос. И второй: не видите ли Вы определенного совпадения между пунктами 3 и 4, хотя и применительно к разным конституционным органам в переходных положениях?

В.В. Лазарев. Говоря о «футурум», я, конечно же, имел в виду статью 81 Конституции, и в этом смысле вопрос уважаемого конституционного судьи Гадиса Абдуллаевича Гаджиева корреспондирует с Вашим вопросом в плане того, что на будущее нужно истолковывать соответствующую часть статьи 81.

Что касается переходного положения, то оно, естественно, относится к ситуации, связанной с осуществлением должности президента ныне действующим, избранным Президентом — Борисом Николаевичем Ельциным. На будущее эту норму распространить невозможно. Полагаю, законодатели найдут новые переходные положения и внесут (или уже внесли) поправки в соответствующий Закон о выборах Президента, имея в виду будущее в этом отношении. Следовательно, этот пункт имеет значение только для прошлого и настоящего.

Т.Г. Морщакова. И пожалуйста, его связи с пунктом 4. Не кажется ли Вам содержание этих двух пунктов переходных положений идентичным — с той только разницей, что они обращены к разным конституционным органам?

В.В. Лазарев. Все-таки здесь имеются отличия, в противном случае, Ваша честь, не было бы двух пунктов.

Т.Г. Морщакова. Но органы разные.

В.В. Лазарев. Органы разные, но тем не менее, если бы речь шла об идентичном их положении, правовом статусе, можно было бы ограничиться одним пунктом.

Пункт 4 говорит о Совете Министров — Правительстве Российской Федерации, которое приобретает права, обязанности, ответственность, установленные Конституцией. Предмет правового регулирования все-таки несколько иной и несколько иная, как мы убеждаемся, формулировка этого пункта 4. Хотя соответствующие аналогии можно проводить, но они не затрагивают, как представляется, решение существа вопроса применительно к Президенту Российской Федерации.

<...>

М.В. Баглай. Уважаемые представители стороны, у вас есть возможность задать вопросы эксперту — Екатерине Ивановне Козловой.

В.В. Лазарев. Уважаемая Екатерина Ивановна, правильно ли я Вас понял, что Ваше доктринальное толкование соответствующих конституционных норм расходится с официальным толкованием, в частности, Центризбиркома — органа, который, по моему мнению, высшая инстанция в части толкования данных норм в плане признания того или иного лица, занимающего должность первый, второй срок и т.д.? Расходится Ваше доктринальное толкование с тем официальным толкованием?

Е.И. Козлова. В соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации толкование Конституции дает только Конституционный Суд. И суждения по этому вопросу или какие-то записи Центральной избирательной комиссии не являются толкованием Конституции. А я их оценила именно как проявление такого очень распространенного в нашем обществе положения, сложившегося на основе обыденного сознания. Да, он избирался

второй раз, но это неофициальное толкование, поэтому мое доктринальное толкование не расходится с Конституцией. Я представляю не официальное толкование, а доктринальное толкование, научное, поэтому Центральная избирательная комиссия не уполномочена давать толкование Конституции. Это делает только Конституционный Суд.

В.В. Лазарев. Да, только Конституционный Суд дает нормативное толкование Конституции. Но казуальное толкование, которое находит свое отражение в конкретных актах, официальных актах самой высшей официальной инстанции, в частности при решении вопроса, который является сегодня предметом нашего рассмотрения, все-таки это Центризбирком. Имею в виду казуальное, разумеется, толкование, а не то, о котором Вы говорите.

<...>

Считаете ли Вы те документы, которые были приобщены к материалам дела, одновременно и казуальным толкованием соответствующих норм Конституции, официальным казуальным толкованием?

Е.И. Козлова. Нет, не считаю. Это не официальное толкование, а употребление соответствующих положений. Толкование Конституционного Суда является единственным и выше всех других толкований.

В.В. Лазарев. Имеет ли юридическую силу данное постановление Центризбиркома?

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации! Уважаемые судьи!

Полагаю, что та дискуссия, которая просматривается в ходе заседания, со всей очевидностью свидетельствует о том, что был предмет запроса Государственной Думы, что отдельные положения Конституции Российской Федерации, статьи 81 Конституции Российской Федерации и пункта 3 «Заключительных положений», вызывают известную неопределенность в понимании и что у Конституционного Суда были все основания принять дело к своему производству и есть все основания выносить постановление по существу запроса Государственной Думы.

Суть этого постановления, на которое надеется Государственная Дума, изложила Елена Борисовна. Целесообразно на некоторых моментах остановиться.

Был ли избран Президент Российской Федерации? Да, был. Был избран на основе Конституции, а не на какой-то иной правовой основе, и в этом отношении вот тот опыт, который здесь использовался, опыт Хорватии, где Президент в первый раз избирался отнюдь не населением, тот опыт, который здесь привлекался в качестве аргумента, опыт Кыргызстана, он также сомнителен с этой точки зрения. В том документе, которым вы располагаете, говорится о том, что Конституционный Суд Киргизской Республики установил, что на альтернативной основе в соответствии с процедурой, регламентированной Конституцией Кыргызской Республики, он избирался лишь во второй раз, а в первый раз — на безальтернативной основе. Насколько я понял, у Екатерины Ивановны как раз это был одним из аргументов, что и наш Президент на безальтернативной основе избирался, и отсюда проводилась прямая аналогия с Кыргызстаном.

Ясно, что в данном случае эта аналогия не может иметь место. Можно было бы обратиться и к опыту Молдовы, где в первый раз Президент Республики был избран большинством голосов депутатов высшим законодательным органом. Совсем другая система. По этой причине опять же не особенно корректно привлекать опыт Молдовы. Точно так же не буду цитировать соответствующие документы Республики Хорватии, потому что они так же далеко не идентичны, даже совершенно не идентичны тем нормативным положениям, которые находятся в поле Вашего зрения.

Наконец, решение Конституционного Суда Румынии очень любопытно в данном случае, поскольку там в первый раз Президент избирался на основе целого ряда переходных положений, а не на основе конституционных норм. И следовательно, вновь эти аргументы не имеют прямого отношения для рассмотрения дела по существу.

Президент избирался, перерыва в сроках его полномочий не было, вакантной должность Президента не оставалась. И с этой точки зрения статью 81 никак не представляется толковать в отрыве от пункта 3 «Заключительных и переходных положений» Конституции.

Ведь и там, и там речь идет также о сроке, о том, что этот срок течет, поскольку говорится: «до истечения срока». Там также говорится о том, что Президент избран настоящей признанной Конституцией, новой Конституцией, признанным образом избран Президент.

Никак не могу согласиться с уважаемым Михаилом Алексеевичем в той части, что пункт 3 «Переходных положений» имеет какое-то подсобное значение для толкования статьи 81. Не могу согласиться вообще с возможностью разорвать эти два положения. Для того пункт 3 и существует — с тем, чтобы дополнить. И так его все и понимали. Полагаю, до сих пор понимает и сам Президент Российской Федерации.

Не могу согласиться с обоснованием Екатериной Ивановной вопросов, связанных с преемственностью. Конечно, в каких-то вещах преемственности нет, а в каких-то есть. Скажем, в системе собственности — есть или нет? В социальных отношениях, в сфере культуры есть преемственность или нет? Полагаю, что в нашем случае для рассмотрения данного вопроса речь должна идти не о преемственности вообще, не о преемственности в разных сферах и даже не о преемственности в государственном строе в целом. Речь должна идти сугубо о преемственности в институте президентства, во-первых, во-вторых, о сроках пребывания Президента в должности, то есть это предмет решения вопроса о сроках. И принцип, повторюсь, установлен был, чтобы Президент не занимал должность два срока подряд. Это принцип права — российского права. И по той Конституции, и по этой Конституции здесь явная преемственность. С этой точки зрения не возникает никаких сомнений. Положение статьи 81 о двух сроках пребывания в должности, оно даже не то что не может расцениваться с точки зрения обратной силы — данное положение напрямую без постановки этого вопроса, даже здесь с Еленой Борисовной начну полемизировать, мне кажется, напрямую отвечает на Ваш вопрос. Ваша честь (я имею в виду Гадиса Абуллаевича), этот вопрос об обратной силе может даже не возникать постольку, поскольку напрямую, если рассматривать в системе норму статьи 81

вместе с пунктом 3 «Заключительных и переходных положений» Конституции, напрямую этот вопрос решается о двух сроках президентства применительно к настоящей ситуации.

Позиция Конституционного Суда

...На момент вступления в силу новой Конституции Российской Федерации (25 декабря 1993 года) ранее избранный Президент Российской Федерации занимал эту должность первый срок. С этого дня, как предписано пунктом 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации стал осуществлять установленные ею полномочия. Таким образом, всенародное одобрение Конституции Российской Федерации означало также решение вопроса о продолжении занятия должности Президента Российской Федерации тем же лицом.

По новой Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации действовал до истечения срока, на который он был избран в 1991 году. При этом прежний (первый) срок полномочий Президента Российской Федерации, избранного 12 июня 1991 года, с принятием новой Конституции Российской Федерации не прерывался, а первый срок полномочий Президента Российской Федерации в смысле положений статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации не начинал исчисляться заново. Конституция Российской Федерации не содержит специальной оговорки о том, что указанный в пункте 3 ее раздела второго «Заключительные и переходные положения» срок полномочий Президента Российской Федерации не включается в сроки, предусмотренные статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

3. Положения пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» и статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации были реализованы на очередных президентских выборах, состоявшихся 16 июня — 3 июля 1996 года, на которых действовавший Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин был вновь избран на эту должность. В отношении его кандидатуры на всех стадиях избирательного процесса (регистрация кандидатов, голосование, вступление в должность), предусмотренных Федеральным законом от 17 мая 1995 года «О выборах Президента Российской Федерации» в соответствии со статьей 81 (часть 4) Конституции Российской Федерации, определялось, что он баллотировался и был избран на второй срок подряд.

Так, Совет Федерации своим постановлением от 15 ноября 1995 года назначил выборы Президента Российской Федерации на 16 июня 1996 года, указав при этом, что постановление принято «в соответствии со статьей 81, пунктом «д» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации, статьей 4 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», т.е. определил дату проведения выборов исходя из того, что истек первый конституционный срок полномочий Президента Российской Федерации.

Об этом свидетельствует также ряд постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, принятых в декабре 1995 года — мае 1996 года, — о регистрации действовавшего Президента Российской Федерации кандидатом на эту должность на второй срок (постановление от 3 апреля 1996 года), о регистрации его доверенных лиц, о выделении ему как кандидату денежных средств, о регистрации инициативных групп и уполномоченных представителей инициативных групп избирателей. Все эти правоприменительные решения, принятые на основании положений статьи 81 и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, а также во исполнение соответствующих тре-

бований Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», рассматривали действовавшего Президента Российской Федерации как кандидата на эту должность именно на второй срок. Указанные решения не подвергались сомнению и не оспаривались, в том числе ни им самим, ни другими кандидатами.

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 июля 1996 года было официально объявлено, что Президент Российской Федерации считается избранным на эту должность на второй срок. На официальной церемонии вступления в должность Президента Российской Федерации 9 августа 1996 года, состоявшейся согласно статье 82 Конституции Российской Федерации в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации объявил о том, что волей народов России Президент Российской Федерации избран на второй срок, и вручил ему удостоверение об избрании Президентом Российской Федерации на второй срок (1996–2000 годы), а избранный Президент Российской Федерации принес присягу народу и, таким образом, вступил в должность на второй срок подряд.

Следовательно, все участники избирательного процесса — избиратели, соответствующие правоприменители и сам Президент Российской Федерации — исходили из того, что он выдвигался, поддерживался и избирался как лицо, претендующее на занятие должности Президента Российской Федерации на второй срок подряд, был избран на второй срок подряд, а предшествующий период был для него соответственно первым сроком, и именно в таком смысле пункт 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» и статья 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи были применены и реализованы в конкретных правоотношениях в процессе состоявшихся выборов.

Из изложенного с очевидностью вытекает, что избиратели, голосуя в 1996 году за кандидатуру действовавшего Президента Российской Федерации, исходили из того, что избирают его на второй срок полномочий в соответствии со статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Свободные выборы, согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации, являются высшим непосредственным выражением власти народа. В связи с этим доводы о том, что предусмотренное статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение продолжительности полномочий одного и того же Президента двумя сроками подряд относится якобы только к случаю, когда оба срока полностью имели место в период действия нынешней Конституции Российской Федерации, и что указанный в пункте 3 ее раздела второго «Заключительные и переходные положения» срок не является первым сроком в смысле статьи 81 (часть 3), вступают в противоречие с выраженной на выборах волей народа.

...Конституционный Суд Российской Федерации, проведя слушание дела и исследовав представленные документы, констатирует отсутствие неопределенности в понимании конституционных положений, наличие которой, согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», служит необходимым основанием к рассмотрению дела и вынесению по нему итогового решения в форме постановления. Отсутствует неясность в понимании того, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством действующий Президент Российской Федерации занимает свою должность второй срок подряд. Два срока полномочий подряд, о чем идет речь в статье 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, составляют конституционный предел, превышения которого Конституция Российской Федерации, включая пункт 3 ее раздела второго «Заключительные и переходные положения», не допускает. Имеющий переходный характер пункт 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации в июне — июле 1996 года

был исчерпан и в дальнейшем регулятором общественных отношений служить не может.

...Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Производство по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации прекратить в связи с отсутствием неопределенности в их понимании, поскольку в соответствии с ними Президент Российской Федерации до выборов в июне — июле 1996 года осуществлял свои полномочия первый срок и был в 1996 году избран на второй срок подряд.

<...>

**Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ
Т.Г. Морщаковой по делу о толковании статьи 81 (часть 3)
и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные
положения» Конституции Российской Федерации**

...Из характера переходного положения, содержащегося в пункте 3 раздела второго Конституции, в том аспекте, как его просит истолковать Государственная Дума, следует, что данный пункт имеет специфическую правовую природу: при любом истолковании он мог бы быть применен в будущем только один раз — если бы встал вопрос о регистрации кандидатом в ходе следующей избирательной кампании действующего Президента Российской Федерации, то есть только в одном индивидуальном правовом акте. Это подтверждается и в определении Конституционного Суда по данному делу.

Однако принятие индивидуальных правовых актов относится к компетенции правоприменительных органов, которые с учетом фактических обстоятельств дела разрешают, в частности, вопросы о регистрации кандидатов на выборах. В данном случае это относится к компетенции Центральной избирательной комиссии, решения которой могут быть обжалованы в Верховный Суд Российской Федерации.

Рассмотрение Конституционным Судом поставленного Государственной Думой вопроса до и вместо правоприменителей, которым надлежало бы разрешить указанную гипотетическую ситуацию, если бы она вообще возникла, является вмешательством в такой правоприменительный процесс и противоречит идее прямого действия Конституции Российской Федерации. Это не согласуется и с положением части третьей статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», по смыслу которого Конституционный Суд во всех случаях должен воздерживаться от оценки обстоятельств, которые устанавливаются другими судами и иными органами.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 10 декабря 1998 г. № 27-П

**«По делу о проверке конституционности
части второй статьи 335**

**Уголовно-процессуального кодекса РСФСР
в связи с жалобой гражданина М.А. Баронина»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.М. Жарковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.И. Олейника, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой,

с участием гражданина М.А. Баронина, обратившегося с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.И. Олейника, объяснения сторон, а также выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — В.П. Верина, от Министерства юстиции Российской Федерации — Е.Н. Сидоренко, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Гражданин М.А. Баронин, осужденный Московским городским судом к лишению свободы и содержащийся под стражей, обжаловал вынесенный в отношении него приговор, ходатайствуя при этом о своем вызове в заседание суда кассационной инстанции для участия в рассмотрении дела. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь частью второй статьи 335 УПК РСФСР, отказала М.А. Баронину в удовлетворении ходатайства на том основании, что он неоднократно и подробно допрашивался на предварительном следствии и в судебном заседании, а его позиция обстоятельно изложена в поданной им кассационной жалобе. В результате дело было рассмотрено в кассационном порядке с участием защитника осужденного, приговор в отношении него изменен и срок назначенного наказания снижен.

М.А. Баронин, настаивающий на своей невиновности в инкриминируемых ему деяниях, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку полагает, что часть вторая статьи 335 УПК РСФСР, как предоставляющая суду кассационной инстанции право решать по собственному усмотрению вопрос об участии содержащегося под стражей осужденного в заседании этого суда, нарушает его конституционные права, в том числе право на судебную защиту и право на пересмотр приговора вышедшим судом, и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 45 (часть 2), 46 (часть 1), 49 (часть 1), 56 (часть 3) и 123 (части 2 и 3).

В.В. Лазарев. Государственная Дума в настоящее время очень активно в рабочих группах, в соответствующих комитетах обсуждает проект уголовно-процессуального кодекса, который концептуально был оформлен, прошел первое чтение, но на который поступило очень много замечаний, в том числе и по поводу нормы, которая сегодня является предметом рассмотрения в Конституционном Суде.

Различные формулировки (варианты) обсуждаются в рабочих группах. Согласно одному из них о месте и времени рассмотрения дела в кассационной инстанции должны быть извещены стороны, и вопрос о вызове осужденного, содержащегося под стражей, решается судом. Осужденный, заявивший о своем желании присутствовать при рассмотрении его жалобы или протеста прокурора, вынесенного не в пользу осужденного, должен быть доставлен на заседание суда.

Согласно другому варианту о месте и времени рассмотрения дела в кассационной инстанции суд извещает лиц, подавших кассационные жалобы, протесты или возражения на них. Во всяком случае о месте и времени

рассмотрения дела в кассационной инстанции должен быть извещен осужденный (оправданный), интересов которого касается жалоба или протест; вопрос о вызове осужденного, содержащегося под стражей, решается судом. Осужденный, заявивший о своем желании присутствовать при рассмотрении его жалобы, жалобы его защитника или потерпевшего, протеста прокурора должен быть доставлен в заседание суда кассационной инстанции. Ни та, ни другая формулировки не могут быть сегодня приняты в качестве той, которая будет отражать волю Государственной Думы. Вне всякого сомнения, предстоят еще очень большие дебаты, будут разного рода поправки.

В то же самое время можно встать на защиту той законодательной нормы, которая долгое время действовала. Отметим, что всякая правовая норма, всякое правовое предписание должны быть целесообразными, например, должны учитывать желание на реализацию прав в полной мере. С другой стороны, есть и будут (и должны быть) в законодательстве нормы, которые позволяют суду (органу, который выражает принцип законности в связи с требованиями целесообразности) в каждом конкретном случае решать соответствующие вопросы (например, в зависимости от того, будут или не будут свидетели выступать в кассационной инстанции, будут или не будут оцениваться какие-то фактические обстоятельства, будет или не будет суд ограничиваться лишь вопросами права).

Возникает вопрос: нарушается ли здесь право? Такой вопрос правомерен, и с этой точки зрения правомерно его рассмотрение в Конституционном Суде РФ. Однако подчеркнем, что все-таки право осужденного на судебную защиту не нарушается и не отрицается, поскольку в суд кассационной инстанции направляется жалоба. В жалобе все обозначено.

Более того, в равном положении находятся все осужденные, поскольку в отношении каждого из них суд решает рассматриваемый вопрос применительно к конкретным обстоятельствам, и вряд ли на первый план ставит проблему, например, возможности этапирования осужденного. Мне кажется, суд решает несколько иные вопросы, где практически нет необходимости обращаться к анализу фактов.

С этой точки зрения, думается, что такого рода нормы, которые дают возможность в ряде случаев суду исходить из всех обстоятельств дела в совокупности, согласуются с принципами правового государства и во всяком случае о нарушении части первой статьи 1 Конституции Российской Федерации также вряд ли может идти речь.

Л.М. Жаркова. Пожалуйста, Михаил Алексеевич, будут у Вас вопросы к представителю Госдумы?

М.А. Баронин. Уважаемый представитель Государственной Думы, Вы говорили о целесообразности. А, на мой взгляд, Конституционный Суд рассматривает вопрос не целесообразности, а соответствия либо несоответствия конкретной нормы уголовно-процессуального законодательства Конституции РФ. Представляется, что конкретные нормы Конституции не совпадают с позицией статьи 335 УПК РСФСР. Хотелось бы мне от представителя законодательного органа услышать, соответствует ли часть вторая статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса РФ статье 19 Конституции Российской Федерации, статье 123 Конституции Российской Федерации.

Л.М. Жаркова. Михаил Алексеевич, сформулируйте свой вопрос.

М.А. Баронин. Соответствует ли часть вторая статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР статьям 19, 23, 45, 49 Конституции Российской Федерации?

В.В. Лазарев. Подчеркну, что я оцениваю норму части второй статьи 335 УПК РСФСР, которая позволяет суду самому решать вопрос об участии осужденного в заседании. Именно в этой связи я и веду речь о целесообразности или нецелесообразности вызова осужденного, с точки зрения суда. Этот вопрос решает суд. И с этой точки зрения, на мой взгляд, такого рода нормы не выходят за рамки конституционных положений — они позволяют суду, осуществляя правосудие, некоторые вопросы решать с точки зрения целесообразности и с точки зрения оценки всех обстоятельств, и правовых, и неправовых, в комплексе.

Что касается того перечня статей Конституции, о котором Вы ведете речь. В вопросе этот перечень меняется, и я нахожусь в этом плане в затруднении. В самой жалобе Вы указываете статьи 15, 19, 46 и 56. Сейчас в Вашем выступлении, в Вашем вопросе прозвучали и другие нормы Конституции РФ, в частности статьи 45, 49.

Что касается статьи 1, имея в виду демократическое правовое государство, я сказал, что не вижу большого противоречия и вообще не вижу противоречия части второй статьи 335 УПК РСФСР положениям статьи первой.

В отношении статьи 19 (все равны перед законом и судом) я вижу известное равенство всех осужденных перед законом и судом постольку, поскольку суду позволено решать. Есть момент неравенства, я согласен, между теми, кто находится под стражей, и теми, кто находится на свободе, между теми, кто имеет возможность приехать в суд, и теми, кто, несмотря на свое ходатайство, такой возможности не имеет. Эта проблема должна специалистами решаться.

Что касается статьи 56, что не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные Конституцией РФ (статьи 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1)). На мой взгляд, некоторые ограничения в любом случае законодательством предусматриваются. И с этой точки зрения подлежит специальному обсуждению проблема того, подпадает ли данный случай под те ограничения, которые все-таки законодательством допускаются.

Из того, что перечислено в Конституции, таких обстоятельств не просматривается.

Л.М. Жаркова. Еще вопросы будут у заявителя, у представителя Думы, у судей? Пожалуйста, Виктор Осипович.

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, я бы хотел задать несколько более теоретические вопросы, зная Вас как ведущего специалиста в области теории правоприменения.

Первый вопрос — Вы сказали об обязанностях защищать нормы УПК РСФСР. На чем основана эта обязанность? А если УПК РСФСР действует уже несколько лет после принятия новой Конституции, тогда как эта норма и все остальные нормы Уголовно-процессуального кодекса опирались на иные конституционные положения, на дух прежней конституции? И даже

если Вы не усматриваете противоречия, обязаны ли Вы защищать то, что есть?

В.В. Лазарев. Я исхожу из того, что Конституционный Суд принимает к своему производству только те дела, в которых есть неясность. И, следовательно, по поводу любой нормы могут быть разные позиции. Полагаю, противоположная позиция — позиция закона — также здесь может прозвучать. И с этой точки зрения, мое положение всякий раз обязывает привести какие-то аргументы в пользу того или иного закона.

В.О. Лучин. Валерий Васильевич, допустимо ли, с Вашей точки зрения, усмотрение правоприменителя, если это ведет к ограничению основных прав и свобод гражданина, не основанного на Конституции и нормах федерального законодательства?

В.В. Лазарев. Нет, недопустимо. Такого рода нормы должны Конституционным Судом признаваться не отвечающими Конституции. И если в данном случае норма будет признана конституционной, никогда не возникнет вопроса относительно того, что здесь что-то с Конституцией.

Позиция Конституционного Суда РФ

...С установленным в настоящее время порядком рассмотрения уголовных дел судом второй инстанции законодатель связывает специфический характер тех правовых средств, которые предоставляются осужденному для реализации его субъективного права на судебную защиту в данной стадии уголовного процесса. При этом их реальное наполнение может не совпадать с объемом прав обвиняемого в суде первой инстанции, рассматривающем дело по существу на основе непосредственного исследования всех известных доказательств.

3. По смыслу статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19 (часть 1), 47 (часть 1), 50 (часть 3) и 123 (часть 3) и с учетом соответствующих положений Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, реализация конституционных гарантий судебной защиты в силу особенностей кассационного производства, предусмотренных ныне действующим уголовно-процессуальным законодательством, предполагает, что осужденный, если он изъявляет желание участвовать в судебном заседании, не может быть лишен возможности заявлять отводы и ходатайства, знакомиться с позициями выступавших участников судебного заседания и дополнительными материалами, если таковые представлены, давать объяснения, в том числе в связи с заключением прокурора. Это — те необходимые гарантии судебной защиты и справедливого разбирательства дела на стадии кассационного производства, которые в настоящее время должны быть обеспечены и осужденному, содержащемуся под стражей, что не исключает права законодателя повысить их уровень. Расширение же полномочий суда второй инстанции предполагает адекватную корректировку объема прав осужденного в связи с его участием в судебном заседании по пересмотру приговора.

Указанные гарантии могут быть реализованы не только предоставлением осужденному возможности личного участия в судебном заседании, но и иным образом — в частности, поручением осужденным осуществления своей защиты избранному им защитнику, представлением осужденным своих письменных возражений на доводы, приводимые в кассационных жалобах, протестах и выступлениях лиц, участвовавших в заседании суда кассационной инстанции. Конституционно значимым при этом является то, что в интересах правосудия осужденному, изъявившему желание участ-

водить в судебном заседании, должна быть обеспечена реальная возможность изложить свою позицию относительно всех аспектов дела и довести ее до сведения суда.

Оспариваемое положение части второй статьи 335 УПК РСФСР не препятствует суду в целях выполнения задач кассационной инстанции при проверке законности и обоснованности приговора признать необходимым участие осужденного в судебном заседании и принять меры к обеспечению его явки. Равным образом суд вправе рассмотреть дело в отсутствие осужденного, содержащегося под стражей и не выразившего желания участвовать в заседании.

Вместе с тем данная норма позволяет суду кассационной инстанции отказать осужденному, содержащемуся под стражей, в ходатайстве об участии в судебном заседании и, не предоставив ему иных правовых средств для реализации прав, которые в соответствии со статьями 337 и 338 УПК РСФСР имеют осужденные, участвующие в рассмотрении дела, вынести окончательное решение по делу. В результате осужденный, содержащийся под стражей, лишается возможности до удаления суда в совещательную комнату для вынесения кассационного определения лично заявлять отводы и ходатайства, представлять дополнительные материалы, знакомиться с дополнительными материалами, представленными в суд другими лицами, а также с содержанием выступлений участников судебного заседания, давать объяснения, в том числе в связи с заключением прокурора. Это является отступлением от принципа равенства всех перед законом и судом, а также ограничением конституционных прав на судебную защиту, на рассмотрение дела законным составом суда и на пересмотр приговора вышестоящим судом (статьи 19, часть 1; 47, часть 1; 50, часть 3, Конституции Российской Федерации). Кроме того, нарушаются и предписания статьи 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, что предполагает обеспечение сторонам обвинения и защиты равных процессуальных возможностей по отстаиванию своей позиции и при рассмотрении дела в суде кассационной инстанции.

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 положение части второй статьи 335 УПК РСФСР, согласно которому вопрос об участии осужденного в заседании суда, рассматривающего дело в кассационном порядке, разрешается этим судом, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 46 (часть 1), 47 (часть 1), 50 (часть 3) и 123 (часть 3), в той мере, в какой оно позволяет суду кассационной инстанции в случае, если он отклоняет ходатайство осужденного, содержащегося под стражей, о рассмотрении дела с его участием, принимать окончательное решение по делу, не предоставив такому осужденному возможности ознакомиться с материалами судебного заседания и изложить свою позицию по рассмотренным судом вопросам.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 11 декабря 1998 г. № 28-П
«По делу о толковании положений части 4 статьи 111
Конституции Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, В.И. Олейника, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, — депутата Н.И. Шаклеина, докторов юридических наук В.В. Лазарева и В.М. Сырых

...рассмотрел в открытом заседании дело о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судей-докладчиков В.И. Олейника и Б.С. Эбзеева, объяснения представителей заявителя, заключения экспертов — доктора юридических наук А.С. Пиголкина и кандидата филологических наук Ю.А.С. афоновой, выступление приглашенного на заседание полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Государственная Дума просит дать толкование этой конституционной нормы, а именно разъяснить, вправе ли Президент Российской Федерации вновь представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации и каковы правовые последствия трехкратного отклонения Государственной Думой одной и той же кандидатуры на указанную должность.

Государственная Дума считает, что, по смыслу положений статьи 111 и связанных с ней статей 83 (пункт «а»), 84 (пункт «б») и 103 (пункт «а» части 1) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации не вправе повторно представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, а Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации только после отклонения ею трех разных представленных им кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, т.е. под «представленными кандидатурами», по мнению заявителя, в части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации подразумеваются разные лица.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, уважаемые судьи Высочайшего Суда! Лет 15 назад в Институте законодательства защищалась диссертация «Телеологическое толкование законов». Соглашаясь с доводами, которые приводил профессор В.М. Сырых относительно того, что исходным во всяком процессе толкования является толкование грамматическое и немыслимое без толкования логического, полагаю, сегодня в рассмотрении той проблемы, того вопроса, который всех нас озаботил, едва ли не первую скрипку призвано играть именно телеологическое толкование.

Действительно, до какого-то времени в наших учебниках телеологию путали с теологией и никогда в качестве специального телеологического толкование не выделяли. Сегодня как раз тот случай, когда именно на него и следует ориентироваться. Какую цель преследовал законодатель, устанавливая соответствующие предписания в ст. 111 Конституции Российской

Федерации? Если эта статья в совокупности всех ее предписаний преследует цель как можно быстрее распустить Государственную Думу, это один вариант. Если эта статья преследует цель как можно быстрее сформировать Правительство помимо Государственной Думы, потому что роспуск Государственной Думы влечет за собой формирование Правительства практически без участия Государственной Думы и последующего согласования даже кандидатуры Председателя Правительства, как отмечают многие комментаторы, и не требуется, тогда зависит от усмотрения Президента, от одной воли. Но, как мы понимаем, с этим очень и очень трудно согласиться, и даже самые откровенные наши оппоненты не смогут говорить о том, что целью данной статьи, целью тех норм, которые в ней содержатся, является непременно роспуск законодательного органа. Статья 111 Конституции Российской Федерации направлена на реализацию выраженной в ст. 103 Конституции нормы. Самым главным из перечисленных в ней полномочий Государственной Думы является дача согласия на назначение Председателя Правительства, дача согласия Государственной Думой.

Конституция Российской Федерации отдает пальму первенства Президенту. И это, видимо, правильно в том плане, что Президент предлагает кандидатуру и решает вопрос о назначении Председателя Правительства. Однако в силу разделения властей этой воле противопоставлена сдержка, и сдержка эта — согласие Государственной Думы. Президент имеет возможность определиться в своих кандидатурах.

Весь строй ст. 111 показывает ее цель. Но, по меньшей мере три момента, три меры можно назвать в плане достижения такого согласия Президента и Думы.

Во-первых, это установление двухнедельного или недельного срока для Президента, с тем чтобы Президент предпринял соответствующие усилия по согласованию той кандидатуры, на которую он сориентировался.

Во-вторых, это сроки, которые предусмотрены для Государственной Думы. Разумеется, Государственная Дума также не может оставаться безучастной, и она должна принять самые различные меры для того, чтобы достичь компромисса с Президентом в этом вопросе.

И наконец, в-третьих, Конституция предоставляет Президенту возможность представлять одну, вторую и, наконец, третью кандидатуру с тем, чтобы цель нормы была выполнена и он со спокойной совестью мог действительно осуществить свое право роспуска Думы, если, увы, ни та, ни другая, ни третья кандидатуры не будут согласованы, если согласие не будет достигнуто. И будет понятно обществу, будет понятно всем, почему имеет место роспуск Государственной Думы.

Конституция не предусматривает и не может предусматривать внесение трехкратно одной и той же кандидатуры. Это было бы элементарным поправлением логики конституционных норм. Но при определенном условии не исключено, что Президент может внести одну и ту же кандидатуру во второй раз. И логика уважаемого Владимира Михайловича в этом вопросе очень и очень убедительна, очень интересна и заслуживает внимания для осмысления и, возможно, для нахождения определенного варианта выхода из этой сложной политической ситуации. Это будет определенный правовой выход.

Итак, назначение на пост Председателя Правительства Российской Федерации, согласно Конституции, осуществляется с согласия Государственной Думы. Но в каком порядке? И кто должен решать относительно порядка представления соответствующей кандидатуры? В самой Конституции, полагаю, нет возможности прописывать этот порядок. Определенные положения — самого верхнего уровня — есть возможность прописать, во всяком случае, те, которые прописаны, можно прописывать, но более определенно. Конечно, в самом общем плане. Тем не менее, этот порядок прописывается в конкретных нормативных актах, и он прописан в Регламенте Государственной Думы — глава 17 посвящена этому вопросу. На мой взгляд, это все-таки заблуждение, что нормы Регламента не обязательны для Президента и не связывают Президента.

На мой взгляд, это заблуждение, и оно неприемлемо по трем позициям. Во-первых, по формально-юридическому подходу. Согласно ст. 125 Конституции Российской Федерации Президент мог обратиться в Конституционный Суд, если полагал, что Государственная Дума вышла за пределы своей компетенции, установив соответствующий порядок, соответствующие нормы. Насколько нам известно, такого обращения в Конституционный Суд не последовало. Во-вторых, согласно ст. 125 Конституции Президент мог обратиться в Конституционный Суд о признании соответствующих норм неконституционными. Такого обращения в Конституционный Суд также не последовало. Отсюда уже по формально-юридическим мотивам, по формально-юридическому подходу акты, которые являются действующими, нормативные акты, в том числе и Государственной Думы, они обозначены в ст. 125 Конституции. До тех пор, пока они в установленном порядке не отменены, они действуют и обязательны, вне всякого сомнения, для всех лиц, в том числе для должностных, какое бы положение ни занимали. По содержательному моменту нормы Регламента, с моей точки зрения, также общеобязательны для всех тех, кто вступает в соответствующие правовые отношения с Государственной Думой. Какое бы положение ни занимали. За рубежом, если кто-то из высоких должностных лиц, министр внутренних дел, например, припаркует автомобиль не там, где положено, его оштрафуют. У нас, увы, этого не случается. У нас иногда высокие должностные лица могут себе позволить не соблюдать соответствующие правила.

Если нормы, которые определяют порядок внесения законопроектов в Государственную Думу, общеобязательны для всех и Совет Государственной Думы может не рассматривать соответствующий законопроект, если не соблюдены соответствующие требования — это аксиома. Если другие нормы так или иначе связывают любое лицо, повторю, вступившее в правоотношения с Государственной Думой, то и те нормы, которые являются предметом нашего анализа, на мой взгляд, являются общеобязательными.

И наконец, третий момент. На мой взгляд, с этим еще не один раз придется сталкиваться Конституционному Суду, во всяком случае чувствую, что как постоянному представителю Думы в Конституционном Суде мне еще не раз придется проводить или провозглашать здесь положение, согласно которому есть общий принцип, общий правовой принцип: действие правовой нормы, не только правоприменительных актов (это тоже так), но в

особенности действие правовой нормы до тех пор, пока она не отменена, до тех пор, пока она не приостановлена, до тех пор, пока она в установленном порядке не изменена, несомненно, если — при одном условии — если она издана в рамках какой-то компетенции. Все мы вынуждены руководствоваться теми правилами, которые установлены здесь, в Конституционном Суде, и все мы им подчиняемся благодаря нашему судебному приставу. Он нам не дает, так сказать, возможности нарушить какую-то норму вне зависимости от того, в каком положении мы сюда приходим. И это правильно постольку, поскольку никем они не оспорены, они действуют. Это общий принцип, на мой взгляд.

И с этой точки зрения мнение о том, что нормы Регламента для кого-то необязательны, является заблуждением. «Представляются нежелательными односторонние действия Президента, его давление на депутатов при представлении на согласование кандидатуры Председателя. В противном случае отставка Правительства, равно как и несогласие с кандидатурой премьер-министра, становится фикцией, а не реальным инструментом парламентского контроля». Насколько я понимаю, сегодня даже президентская позиция состоит в том, чтобы парламент в большей степени контролировал Правительство. И с этой точки зрения мы должны видеть реальный механизм реализации конституционных норм.

Разумеется, и Государственная Дума должна идти навстречу Президенту в отыскании оптимальной кандидатуры. Вне всякого сомнения, и она может заслуживать порицания, если вдруг какие-то амбиции идут вразрез с целью данной нормы. Не могу не согласиться с одним из авторитетнейших авторов учебника по конституционному праву, когда он замечает (цитирую): «Если Дума все же проявляет несговорчивость и отклоняет все кандидатуры, предлагаемые Президентом Российской Федерации, то он вынуждается назначить Председателя Правительства Российской Федерации без ее согласия по единственному соображению: не оставить страну без Правительства».

Но в приведенной цитате я бы выделил слова «все кандидатуры». Не одну, не обе, а именно «все», именно все три кандидатуры — такой бы акцент я сделал, комментируя соответствующее положение. Именно так трактуют вопрос специалисты-филологи. На свой страх и риск, учитывая, что в деле есть заключение, которое вы будете еще оценивать и которое будут сегодня оглашать, — заключение Института русского языка, которое мне показалось не во всех отношениях развернутым, поставил вопросы известному специалисту, главному научному сотруднику, но уже другого института, — Института языкознания Российской Академии наук. Первый вопрос — позволяет ли филологическое толкование пункта 4 статьи 111 Конституции говорить о том, что речь в ней идет о множественном числе кандидатов, представляемых на рассмотрение Государственной Думе? Второй вопрос — позволяет ли филологическое толкование пункта 4 статьи 111 говорить о том, что в нем речь идет об одной кандидатуре, трижды представленной на рассмотрение Государственной Думы? И третий вопрос — если на оба поставленных вопроса дается утвердительный ответ, то какое из этих значений в наибольшей степени соответствует нормам литературного языка?

Главный научный сотрудник Института языкознания РАН, редактор журнала «Родной язык», доктор филологических наук, профессор, академик РАЕН Исаев ответил следующим образом: первое — филологическое толкование пункта 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации не только позволяет, но предполагает говорить о том, что в нем речь идет о множественном числе кандидатов, представляемых на рассмотрение Государственной Думой; второе — филологическое толкование пункта 4 статьи 111 без некоторого насилия над семантикой русской речи не позволяет говорить о том, что в нем речь идет об одной кандидатуре, трижды представляемой на рассмотрение Государственной Думы. (Отметим, что в противном случае в тексте Конституции вместо слов «представленных кандидатур» были бы слова «представленной кандидатуры».); третье — после сказанного третий Ваш вопрос уже не требует ответа».

Я просил бы Высокий Суд и этим завершая свое выступление надлежащим образом оформленное заключение главного научного сотрудника Института языкознания РАН профессора М.И. Исаева вместе с теми вопросами, которые ему поставлены, приобщить непосредственно к делу.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, пользуясь вашим выражением «исходя из телеологии всего конституционного права», можно ли признать право Президента Российской Федерации вносить не одну кандидатуру, а несколько кандидатур на должность Генерального прокурора, на должность Председателя Центрального банка, судьи Конституционного Суда, судьи Верховного Суда или Высшего Арбитражного Суда, несмотря на то что в соответствующих статьях Конституции, как вы знаете, слово «кандидатура» используется в единственном числе?

В.В. Лазарев. После того казуса, который произошел с и.о. Генерального прокурора Илюшенко, которого Совет Федерации отверг несколько раз всем вдруг «открылась эта тайна», что можно, оказывается, одну и ту же кандидатуру вносить несколько раз, не обращая внимания на волю в данном случае верхней палаты нашего Федерального Собрания, и после этого, подчеркиваю, именно после этого, в 1990 году, если не ошибаюсь, принимался Закон о Государственном банке, и там ничего не было относительно кандидатур. После этого в тот Закон о Государственном банке была внесена норма, согласно которой следует представлять новую кандидатуру, и именно поэтому в Регламенте Государственной Думы так и записали — «новую». Я полагаю, что такого рода толкование, такого рода подход законодателя не может быть проигнорирован.

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, я не совсем, видимо, правильно сформулировал свой вопрос. Меня интересует возможность Президента, презюмируя свое конституционное право, сразу внести несколько кандидатур — при первом обсуждении внести несколько кандидатур.

В.В. Лазарев. С политической точки зрения это был бы даже наиболее правильный подход, когда так сразу видно, что вот это те кандидатуры, которые будут предлагаться для рассмотрения в законодательном органе. Но если посмотреть на вторую и третью части статьи 111, то возникает проблема в их истолковании, и, на мой взгляд, в данном случае эти две части статьи говорят о последовательном представлении кандидатур. О последователь-

ном. Но, думаю, не было бы такого нарушения, если бы они были объявлены заранее, а потом последовательно представлялись. Хотя есть мнение, что рейтинговое голосование не было бы прямым нарушением Конституции с определенной точки зрения.

Г.А. Гаджиев. То есть, если я вас правильно понял, исходя именно из телеологического толкования можно принести в жертву грамматическое толкование и забыть про то, что там говорится о кандидатуре в единственном числе?

В.В. Лазарев. В данном случае — да. Если речь идет о рейтинговом голосовании.

Г.А. Гаджиев. Не будет ли в таком случае признание того права, о котором вы говорите, права Президента представлять сразу несколько кандидатур, умалением конституционной обязанности Президента подыскивать одну оптимальную кандидатуру от той конституционной обязанности, которая находится в рамках его конституционной обязанности определять основные направления кадровой политики, — статья 80 (часть 3) Конституции?

В.В. Лазарев. Ваша честь, нет. По той простой причине, что, хотя это и его обязанность, но это обязанность ограничена. В данном случае участвуют две воли в решении этого вопроса, не одна-единственная. Поэтому обязанности, если угодно, хотя я и отдавал приоритет Президенту, но обязанности в той же мере лежат и на Государственной Думе.

Г.А. Гаджиев. Еще один вопрос. Мне кажется, что речь идет не только о статье 111, речь идет вообще о возможностях Президента решать кадровые вопросы, решать вопросы кадровой политики, которая является частью внутренней политики. В связи с этим меня заинтересовала ваша позиция о связанности Президента Регламентом. Насколько я понимаю, в статье 80 Конституции говорится, что, когда Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, он руководствуется только Конституцией и только федеральными законами. Скажите, пожалуйста, почему вы считаете, что Президент, определяя основы внутренней кадровой политики, руководствуется Регламентом?

В.В. Лазарев. Если вести речь только об общих конституционных нормах, это одна ситуация. Но ведь общие конституционные нормы всегда каким-то образом конкретизируются в соответствующих федеральных законах и иных нормативных актах, и есть некоторые специальные нормы, во всяком случае с позиций законодателя, которые я здесь отстаиваю, вполне укладываются в русло тех конституционных принципов. Причем я не рассматривал бы кадровую политику Президента с назначением на должность Председателя Правительства постольку, поскольку в силу значения этого вопроса, в силу необыкновенного значения в плане парламентского контроля над Правительством и в силу ряда других обстоятельств, чтобы не было «раздрая» между властями, этот вопрос выделен специально. Я бы его в русле общих кадровых решений не рассматривал однозначно так, как можно было бы в другом случае рассматривать.

Г.А. Гаджиев. И последний вопрос: когда Президент представляет кандидатуры на вакантные должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Арбитражного Суда, это не является реализацией конституционного права?

В.В. Лазарев. Очень хотел бы уйти от ответа на этот вопрос, когда речь касается судей. Я очень уважительно отношусь к судьям и боюсь допустить где-нибудь, какую-нибудь интерпретацию, которую можно расценить как... Я бы не хотел отвечать на этот вопрос, Ваша честь, если можно.

Г.А. Гаджиев. Пожалуйста. Это ваше право.

В.О. Лучин. Валерий Васильевич, Вы отождествляете понятие кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации с конкретной личностью?

В.В. Лазарев. Да. Я мог бы сослаться в данном случае... но удобнее это будет сделать после того, как прозвучит заключение Института русского языка. Там, в том заключении, есть возможность, даже необходимость, говорить о кандидатуре как об определенном лице.

В.О. Лучин. И одно и то же лицо не может обладать качествами кандидата в этом едином процессе непрерывного выдвижения кандидатов?

В.В. Лазарев. Это разные лица. Если употреблено множественное число, разные кандидатуры, лица. Следовательно, никак нельзя себе представить кандидатуру иначе, как в конкретном выражении. Лица — это разные лица! Множественное число употребляется в том числе в том заключении Института русского языка. Лица... Не может быть один и тот же человек быть новым лицом. «Лица», «кандидатуры» («три учителя», «три конституционных судьи»). С этой точки зрения множественное число как-то в данном случае предполагает, что это — разные лица.

В.О. Лучин. Все-таки понятие множественности в большей степени или меньшей степени ассоциируется с понятием «кандидатуры», «кандидата» на должность Председателя Правительства, а не с конкретными кандидатурами.

В.В. Лазарев. Эти очень уж тонкие изыски надо проводить с тем, чтобы эту филологическую особенность в разграничении понятий «кандидаты» и «кандидатуры» принять на вооружение законодателю.

В.О. Лучин. А как же можно обойтись без тонкостей, если надо установить истинное толкование?

В.В. Лазарев. Вы, может быть, и правильно ставите вопрос. И неслучайно любая норма проходит экспертизу, и филологи дают ответ на соответствующие вопросы. Но, полагаю, в данном случае спорно в Конституции употреблено слово «кандидатуры» — множественное число, имея в виду лиц, причем конкретных лиц. «Лица» во множественном числе — конкретные.

В.О. Лучин. Допустима ли переформулировка положения части 4 статьи 111, скажем, в таком варианте: после трехкратного отклонения представленных кандидатур (Иванова Ивана Ивановича) на должность Председателя Правительства Российской Федерации?

В.В. Лазарев. Формулировка, которая употреблена, допускает не только это, но и множество других формулировок. Поэтому, с моей точки зрения, филологическое толкование здесь играет не самую решающую роль. Надо подниматься выше, поскольку норма сформулирована так, что она позволяет самое разное, в том числе и то, о чем Вы говорите...

В.О. Лучин. Благодарю Вас.

М.В. Баглай. Какие еще вопросы? Судья Зорькин.

В.Д. Зорькин. Уважаемые представители, позвольте задать вопросы! Первый вопрос заключается в следующем: поскольку возникла неопределенность в понимании статьи 111 и вы ставите вопрос таким образом, чтобы Суд снял эту определенность в пользу того, чтобы было представлено обязательно три разные кандидатуры, то как вы считаете с точки зрения конституционно защищаемых целей — какую цель преследует ваше понимание — такое понимание — статьи?

В.В. Лазарев. Ваша честь, наше понимание вполне однозначно и понятно. Единственная цель, которая преследуется таким подходом, иметь действительно определенный выбор с тем, чтобы сопоставлять соответствующие программы, с тем, чтобы сопоставлять возможности тех или иных кандидатов, кандидатур, как угодно, возможности тех или иных лиц в осуществлении данной программы. Должен быть определенный выбор. Иногда, не исключая, Государственная Дума может сразу дать согласие, с первого раза. Это же нельзя исключить, разумеется. Без всякого сомнения. А иногда у Думы возникает сомнение, несогласие, и она хотела бы увидеть новую кандидатуру. Вот единственная цель...

М.В. Баглай. Какие еще вопросы?

В.Д. Зорькин. Тогда второй вопрос: если Дума исходила из такого понимания статьи 111, то ставился ли вопрос Государственной Думой о том, чтобы обнаружившуюся неопределенность снять путем федерального конституционного закона о Правительстве?

В.В. Лазарев. До определенного времени такого рода неопределенности не было. Неопределенность была создана конкретными ситуациями — назначение Генерального прокурора и последующие события. Вот когда вдруг оказалось, что нужно идти с обращением в Конституционный Суд! Именно тогда. Поэтому в настоящее время в зависимости от того, каково будет постановление Конституционного Суда, такого рода дополнения могут быть внесены в Федеральный закон о Правительстве. Увы, он очень трудно проходил. Вы все это помните. Сергей Михайлович Шахрай возлагал также надежду на пятилетие Конституционного Суда. Мы надеемся, что Конституционный Суд решит эти вопросы, связанные с законом о Правительстве. Разумеется, вы всех вопросов не решите — это вне всякого сомнения, но можете дать ориентацию законодателю на то, чтобы были внесены соответствующие поправки и в Федеральный закон о Правительстве...

В.Д. Зорькин. Если позволите, у меня есть еще и третий вопрос, он будет последним. Я не хотел бы касаться вопроса о представлении прокурора, потому что, полагаю, это не относится к предмету сегодняшнего рассмотрения. Что касается вопроса о статье 111, то к ней мы и вернемся. Я обращаюсь ко всем представителям. Если мы исходим из того, что реализация статьи 111 — это есть правоприменительный процесс, в котором участвуют Президент и Дума как участники процесса, и Дума, как это следует из стенограммы, из бюллетеня №171, согласилась с тем, что, давая согласие на обсуждение повторно представленной кандидатуры, она соглашается с истолкованием этой статьи Президентом, то есть она практически считала, что это процесс правомерный, то почему она сейчас так поставила этот вопрос?

В.В. Лазарев. Ваша честь, полагаю, что в данном случае надо бы отменять все те постановления Думы, где она выразила согласие с Президентом. Это вполне видно по ходу обсуждения соответствующих вопросов. И Дума, увы, может нарушить соответствующие нормы права. И в данном случае может нарушить Конституцию. Политическая целесообразность вынудила ее нарушать соответствующие нормы. Но не думаю, что вашему Постановлению будет придана обратная сила. Не в этом задача рассмотрения данного вопроса. Задача в том, чтобы на будущее определиться в этом вопросе. Но по существу, по моим понятиям, имело место несогласие с той позицией — согласия не было, имело место нарушение Думой конституционной нормы. Дума должна была отказать в приеме этого ходатайства, когда оно поступило во второй раз. Она должна была не рассматривать это ходатайство, и тогда Президент имел бы все возможности сам обратиться к вам с тем, чтобы было дано толкование конституционной нормы! Дума этого не сделала по политическим соображениям, но не по правовым, на мой взгляд.

Т.Г. Морщакова. ...Тогда у меня вопрос такого рода: можно ли из цели нормы или из цели группы норм или конституционно-правовых институтов вывести такое заключение, что достижение их обеспечивается именно определенным средством? Вот в данном случае, что достижение цели взаимодействия, о которой Вы говорили, различных ветвей власти обеспечивается эффективнейшим образом только этим средством — обязательным внесением трех разных лиц в качестве кандидатов на должность Председателя Правительства?

В.В. Лазарев. Ваша честь, я не ограничил эти средства четвертой частью статьи 111. На мой взгляд, и те сроки, которые предусмотрены второй частью и третьей частью, они также работают на эту цель — цель достижения согласия. Полагаю, практика, когда в 18.00 кандидатура отвергнута, а в 18.30 та же кандидатура, условно говоря, разумеется, вновь представлена на рассмотрение, совершеннейшим образом разрушает вот эту цель, и соответствующие нормы — они не просто даны: неделя на то, чтобы подождать, выждать неделю и потом вновь представить. Эта неделя дается законодателем для того, чтобы найти этот компромисс, найти и осуществить поиск. И разумеется, те средства, которые я перечислил в данном случае, ими все не исчерпывается и в этом плане. Разумеется, гораздо шире спектр этих процедур и механизмов обеспечения данной цели, вне всякого сомнения.

Т.Г. Морщакова. Тогда еще один вопрос: не считаете ли Вы, что любые средства (чисто формально-правовые), которые выбраны из действующей Конституции или могут быть выбраны, вообще не являются достаточными для того, чтобы обеспечить такое взаимодействие власти, которое Вы предлагаете?

В.В. Лазарев. Полагаю, что любые иные средства, имея в виду политические и какие-то иные, любые другие средства в этом механизме тем не менее должны основываться на уважении к праву, на уважении к формально-юридическим механизмам, а не на пренебрежении...

Т.Г. Морщакова. Это понятно. Но ведь фактически пренебрежением идеей и целью ради достижения вот этого согласованного взаимодействия может быть и строгое выполнение по букве того, о чем Вы говорите, то есть

строгое выполнение представления кандидатур разных лиц, а уважение и стремление к достижению согласия между ветвями власти достигнуто быть не может, хотя и формально Ваше требование будет соблюдено.

В.В. Лазарев. Разумеется, говорить о совершенном здесь согласии очень сложно.

Т.Г. Морщакова. Вы мне ответьте только: «да» или «нет». И эта формальная инструментализация достижения этой цели может ни к чему не приводить.

В.В. Лазарев. На некоторые вопросы я бы не отвечал: «да» или «нет», поскольку и «да», и «нет» требуют ответа, и с этой точки зрения: и «да», и «нет».

Т.Г. Морщакова. Еще вопрос у меня есть.

М.В. Баглай. Пожалуйста.

Т.Г. Морщакова. Скажите, пожалуйста, не является ли, с Вашей точки зрения, то, что записано в Регламенте, облегченной формой внесения поправок в Конституцию?

В.В. Лазарев. Не полагаю, что именно такая цель могла преследоваться Думой.

Т.Г. Морщакова. Мы говорим о результате.

В.В. Лазарев. Я думаю, тоже нет, поскольку Конституция все равно не будет прописывать столь подробно. Другой вопрос, что поправка в Конституции может быть такова, что большую ясность будет привносить в этот текст. Это другой вопрос, но порядок все равно будет прописан в Регламенте, хотим мы того или нет, на то это и Регламент работы Государственной Думы.

Т.Г. Морщакова. Не считаете ли Вы, что Ваш тезис об обязательности Регламента для всех должен в какой-то мере согласовываться со статьей 15 Конституции, которая устанавливает иерархию разных актов на разных уровнях, принимаемых в определенной мере как обязательных?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения, иерархия актов должна соблюдаться, но если акт, стоящий на нижней ступеньке этой иерархии, принят в рамках компетенции органа, принявшего этот акт, если он не оспорен, не отменен, не приостановлен, то данный акт должен иметь силу, и никакой другой акт не решает тех же самых вопросов, которые решены в этом акте.

Т.Г. Морщакова. Это спорный вопрос.

В.В. Лазарев. Спорный, конечно. И поэтому эти акты являются общеобязательными, так как вот мне Владимир Михайлович здесь говорит: «распоряжение Правительства». Да, вне всякого сомнения.

Т.Г. Морщакова. А прямое действие Конституции при этом что делает?

В.В. Лазарев. Действует. Но в каком случае? Есть известное постановление Пленума Верховного Суда, где обозначен случай, когда Конституция действует напрямую. Если есть не отмененный Вами нормативный акт, если есть такой, то его должны все выполнять, и в этом плане даже Верховному Суду не позволено решать, должен или не должен этот акт выполняться, поскольку встает вопрос о соответствии его Конституции. Конституция действует напрямую тогда, когда нет соответствующей нормы, когда она не решает соответствующие вопросы.

М.В. Баглай. Спасибо. Еще вопросы?

Т.Г. Морщакова. Что Вы вкладываете из конституционного нормативного содержания в понятие «контроль парламента за Правительством», какие конституционные формы, с Вашей точки зрения, такого контроля согласуются с принципом, закрепленным в статье 103?

В.В. Лазарев. Надо, Ваша честь, честно признаться, еще посмотреть учебники по конституционному праву в этой части, затруднительно отвечать по этому вопросу в наших условиях, когда мы спорим, какая у нас республика — президентская, полупрезидентская, с какими формами парламентаризма, и этот вопрос, естественно, связан с решением очень серьезных вопросов. И формы этого парламентского контроля могут быть разными. Что касается нашей Конституции, согласие Думы на назначение Председателя Правительства — одна из самых серьезных форм, одна из самых серьезных гарантий определенного конституционного парламентского контроля.

Т.Г. Морщакова. И с этой точки зрения Вы предлагаете эту гарантию расширять, да?

В.В. Лазарев. Ни о каком расширении я не веду речи абсолютно — только в рамках Конституции. В рамках Конституции надо обеспечить компромисс, согласие, а не давление вопреки Конституции, вопреки праву. Бюджет — одна из форм такого контроля. Есть несколько таких форм, и поскольку их не так уж много, к каждой из этих форм, на мой взгляд, надо относиться очень осторожно и уважительно.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

М.В. Баглай. Судья Рудкин Ю.Д., пожалуйста.

Ю.Д. Рудкин. В своем выступлении Вы сказали, что в апреле Государственная Дума нарушила Конституцию РФ. Я бы хотел уточнить, это Ваша личная позиция или позиция Госдумы?

В.В. Лазарев. Нет, это личная позиция. В данном случае это личная позиция, она не относится к сути запроса, но моя интерпретация этой проблемы такова.

Заключительное слово Валерия Васильевича Лазарева

Уважаемый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Высокий Суд! Я бы продолжил ту мысль, которой завершил свое выступление уважаемый Владимир Михайлович, имея в виду трактовку слова «кандидатура».

Во-первых, эксперт Института русского языка признала правомерность трактовки своего коллеги из института языкознания, если иметь в виду слово «кандидат». Да, тогда профессор Исаев прав. Во-вторых, она сказала, что лишь для части юристов «кандидатура» — это право быть кандидатом. А во всех словарях, которые с иностранного языка переводят, все исходят из того, что данное слово «кандидатура» понимается как кандидат. Но я бы подчеркнул тот момент, который связан с практикой. Разве представляются в Государственную Думу кандидатуры, разве кандидатуры в первом понимании? Разве представляются те, кто имеет право быть кандидатом? Нет. В Государственную Думу Президент, простите, приводит кандидата. Государственная Дума задает вопросы кандидату — лицу. Это не какая-то заявка о какой-то кандидатуре, не перечень такого рода заявок.

Нет. Это однозначно одно, второе и третье лицо, которое оглашает свою если не программу, то какие-то программные вещи. Ему задают вопросы, по ответам на которые оценивается именно это лицо, кандидат оценивается, а не какая-то заявка на право быть. Поэтому вот то старое употребление слова «кандидатура», которое приведено специалистом, оно для филологов, вне всякого сомнения, значение имеет. Для нас, юристов, в данном случае оно значения, на мой взгляд, никакого не имеет, тем более что язык закона — это особый язык.

Теперь относительно практики. Позвольте мне не согласиться, прежде всего, с Михаилом Алексеевичем и соответственно с Вами, Владимир Михайлович, — никакой практики не было. Никакой практики нет. Где мы имеем практику? Да, Конституционный Суд, согласно известной статье учитывает практику. Но в данном случае было разовое решение, когда Дума действительно нарушила. Во второй раз она уже не пошла на этот вариант и не хотела идти, да и в первый раз не хотела. Практики нет. Был разовый случай. Я бы сослался в понимании смысла на нормы статьи 111 и захватил бы с собой современный «Русский язык» — учебник для журналистов под редакцией Д.Э. Розенталя. В этом издании очень четко говорится о том, когда употребляется множественное число. Я бы сослался на «Практическую стилистику русского языка» Д.Э. Розенталя, где есть параграф «Употребление единственного числа в значении множественного». Здесь приводились Альбертом Семеновичем вторая и третья части, анализировались, и вроде бы там употребление единственного числа позволяет усомниться... Вот у Розенталя перечислены случаи употребления единственного числа в значении множественного. И, на мой взгляд, один или два подпадают под это.

Больше того, на мой взгляд, вторая и третья части не имеют вообще какой-то цели определить число кандидатур. Они конкретную цель преследуют: определить сроки, в которые представляется очередная кандидатура. И не более, только сроки. То есть число кандидатур определяется четвертой частью, прямо употреблением во множественном числе этого слова — «кандидатур», то есть кандидатов, то есть лиц, что в данном случае тождественно.

Теперь относительно вопроса, который уважаемый судья Конституционного Суда задает относительно того, а нет ли других комментариев, нет ли вообще где-либо другого комментария относительно понимания части четвертой статьи 111.

Есть. Есть интересный комментарий, самое новое издание, имею в виду «Проблемный комментарий Конституции Российской Федерации» (молодой автор не имеет еще ученой степени): только ритуал соблюдает Президент, когда направляет в Думу свое заключение о наиболее подходящем кандидате. Это просто ритуал. Президент, и только Президент, решает вопрос, кого назначить. А это простое соблюдение ритуалов, формальность.

Очень жалко, если кто-то следует такого рода толкованию. Нет, это не ритуал. Это очень серьезная норма, очень серьезное слово, понятие согласия, которое употребляется по меньшей мере в трех статьях Конституции. Это неслучайно, потому что получить согласие — это не просто ритуал, это очень содержательная деятельность со стороны Президента.

Думаю, что уважаемый Михаил Алексеевич, Государственная Дума, представляя ту позицию, которая выражена в запросе, не посягают на право Президента. На многовариантность решения этого вопроса. Мне даже кажется, и в четвертый, и в пятый раз Президент мог бы предложить, если он знает, что здесь будет согласие. Хотя, понимаю, здесь вопрос звучал, он обязан распустить Государственную Думу. Но я бы не отвергал (это может быть моя личностная позиция) право Президента и вновь поискать согласие, если что-то не получилось. То есть многовариантность не отвергается. Отвергается один-единственный вариант Государственной Думы, один-единственный полностью отвергается и исключается, когда Думе представляют одно и то же лицо, одного и того же кандидата, одну и ту же кандидатуру. Я намеренно употребляю разные понятия, поскольку они, как мне кажется, идентичны.

Таким образом, думается, позиция Государственной Думы — отнюдь не политическая позиция. Хотя, разумеется, как любая правовая позиция она носит политическую окраску. И в конце концов, мы видим, что политическую остроту сегодня, судя по отсутствию средств массовой информации, этот вопрос утрачивает во многом. Он был очень политическим, очень острым для апреля, для того времени. Мы в данном случае решаем, прежде всего, правовой вопрос, и решаем его на перспективу. Полагаю, демократический принцип народовластия будет нарушен, мы будем на него посягать, если не будем учитывать волеизъявление избирателей, которые направили своих избранников в Думу и которым по Конституции надлежит искать согласие с Президентом по той, по другой и в конце концов по третьей кандидатуре.

Таким образом, ничто, на мой взгляд, из того, что дискутировалось здесь, не позволяет приходить к какому-то другому выводу. Хотя все вышесказанное имеет и политическое, и в первую очередь правовое значение.

Позиция Конституционного Суда

...2. По буквальному смыслу части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, оцениваемой во взаимосвязи с другими положениями этой статьи, словосочетание «трехкратное отклонение представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации» может означать и трехкратное отклонение кандидатуры на должность, и трехкратное отклонение представленных лиц, предлагаемых на должность. Отсюда следует, что текст статьи 111 Конституции Российской Федерации сам по себе не исключает ни одного из двух названных вариантов.

Конституционно-правовой смысл положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации может и должен быть выявлен с учетом преследуемых конституционным законодателем и заложенных в этих положениях целей.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на

ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение — с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации — независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, — Государственная Дума подлежит роспуску.

**Определение Конституционного Суда РФ
от 25 декабря 1998 г. № 167-О
«По делу о проверке конституционности
частей четвертой, пятой и шестой статьи 97
Уголовно-процессуального кодекса РСФСР
в связи с жалобами граждан П.В. Янчева, В.А. Жеребенкова
и М.И. Сапронова»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Л. Кононова, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием граждан В.А. Жеребенкова и М.И. Сапронова, адвокатов Д.Г. Бурштейна, А.Т. Кононенко и Ю.М. Боровкова — представителей граждан П.В. Янчева, В.А. Жеребенкова и М.И. Сапронова, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, доктора юридических наук В.В. Лазарева — представителя Государственной Думы и доктора юридических наук В.И. Власова — представителя Совета Федерации

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 УПК РСФСР.

...Заслушав сообщение судьи — докладчика Н.В. Селезнева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта — доктора юридических наук Э.Ф. Куцовой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства внутренних дел Российской Федерации — А.П. Гуляева, от Федеральной службы безопасности — Л.Н. Башкатова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Гражданин П.В. Янчев, а также граждане В.А. Жеребенков и М.И. Сапронов, обвиняемые в совершении тяжких преступлений, были арестованы и содержались под стражей в течение полутора лет — предельного срока содержания под стражей, установленного частями второй и третьей статьи 97 УПК РСФСР. По решению суда этот срок в порядке, предусмотренном частями четвертой, пятой и шестой той же статьи, был продлен с учетом того, что обвиняемым и их защитникам в связи с окончанием расследования уже были предъявлены для ознакомления материалы дела, причем В.А. Жеребенкову и М.И. Сапронову срок содержания под стражей продлевался дважды, так как дело в отношении них возвращалось судом для дополнительного расследования и соответственно дважды обвиняемые знакомились с его материалами.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации П.В. Янчев, В.А. Жеребенков и М.И. Сапронов утверждают, что части четвертая, пятая и шестая статьи 97 УПК РСФСР, на основании которых были вынесены судебные решения о продлении сроков содержания под стражей, нарушают их конституционные права, поскольку допускают возможность продления этих сроков в связи с реализацией обвиняемым и его защитником права на ознакомление с материалами оконченного расследования и на заявление ходатайств о его дополнении; увеличивают по сравнению с ранее действовавшей редакцией статьи 97 УПК РСФСР предельный срок содержания обвиняемого под стражей; позволяют судье принимать решение о содержании под стражей вне процедуры судебного заседания и, следовательно, без предоставления обвиняемому возможности защищать перед судом свои интересы. Тем самым, по мнению заявителей, эти нормы противоречат статьям 17 (часть 3), 46 (часть 1), 48 (часть 2) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

А.Л. Кононов. Есть ли у представителей Государственной Думы и Совета Федерации вопросы к выступавшим?

В.В. Лазарев. Ваша честь, я бы задал по одному вопросу каждому из выступавших.

А.Л. Кононов. Пожалуйста. Лазарев Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Я бы задал Александру Тимофеевичу прежде всего вопрос такого порядка: правильно ли я Вас понимаю, что в ходе рассмотрения уголовного дела Ваших подзащитных были нарушены соответствующие нормы Уголовно-процессуального кодекса?

А.Т. Кононенко. Да, правильно.

В.В. Лазарев. В том числе и статьи 97 УПК?

А.Т. Кононенко. Да.

В.В. Лазарев. Спасибо. Соответствующими должностными лицами представительной власти?

А.Т. Кононенко. Да.

В.В. Лазарев. Спасибо. Второй вопрос у меня к Юрию Михайловичу.

Юрий Михайлович, Вы очень неплохо использовали прием доведения до абсурда. Если Высший Суд позволит, я бы тоже использовал этот прием и спросил Вас: если бы суд, рассматривая ходатайство соответствующего прокурора (Генерального прокурора в данном случае), вынес решение, которым Ваш подзащитный был бы освобожден, имелись бы у Вас основания обращаться с жалобой в Конституционный Суд?

Ю.М. Боровков. Нет, конечно.

В.В. Лазарев. Не было бы. Спасибо.

И вопрос теперь к Давиду Григорьевичу.

Уважаемый Давид Григорьевич, правильно ли я Вас понял, прежде всего, что судья Морозова, а в общем-то, насколько я понимаю, и следователи — из соответствующих жалоб — сплошь и рядом нарушали соответствующие нормы уголовно-процессуального законодательства? По делу, в котором Вы участвовали.

Д.Г. Бурштейн. Я готов привести еще десяток.

В.В. Лазарев. Такого рода нарушений.

Д.Г. Бурштейн. Процессуальных нарушений. Коль скоро Вы задали вопрос, я позволю себе несколько расширить ответ.

В.В. Лазарев. Это меня удовлетворяет.

Д.Г. Бурштейн. Вы задали вопрос. Разрешите мне, уважаемый председательствующий, несколько дополнить свое выступление.

А.Л. Кононов. Пожалуйста.

Д.Г. Бурштейн. Уважаемые судьи, Янчев был задержан после того, как его несколько раз допрашивали в качестве свидетеля. И 19 сентября 1995 года он был вызван в качестве свидетеля. Допрашивался с 12.00 до 16.30. Потом был перерыв, а в 17.00 ему объявили постановление о его задержании, причем со ссылкой на пункт 2 части первой статьи 122. Не буду упоминать содержание этого пункта, это не имеет значения. Задержание, на мой взгляд, с точки зрения Уголовного кодекса было незаконным.

Дальше. Обвинение, которое было предъявлено Янчеву, прекращено одновременно с предъявлением нового обвинения о нарушениях в суде...

В.В. Лазарев. И говорить не приходится, так я Вас понял?

Д.Г. Бурштейн. Вы абсолютно точно воспроизвели те слова, которые я собирался произнести.

В.В. Лазарев. И с этой точки зрения Вы считаете, что в статью 97 Уголовно-процессуального кодекса законодателю нужно внести нормы, которые бы обязывали судью извещать Вас о том, что рассматривается дело.

Д.Г. Бурштейн. Бесспорно.

В.В. Лазарев. Внести в статью 97 Уголовно-процессуального кодекса соответствующие нормы, согласно которым нельзя допрашивать в ночное время.

Д.Г. Бурштейн. В ночное время нельзя допрашивать — я со студенческой скамьи помню это.

В.В. Лазарев. Или объявлять... Словом, Вы считаете, что те нарушения норм Уголовно-процессуального кодекса, которые имели место в ходе рассмотрения дела по обвинению Янчева, так или иначе, должны проходить в статье 97 УПК?

Д.Г. Бурштейн. Я отвечу несколько иначе. При участии в защите Янчева по уголовному делу зримо, ясно и безусловно выявилось несовершенство и буквы, и смысла норм УПК.

В.В. Лазарев. Спасибо.

А.Л. Кононов. У Вас нет больше вопросов?

В.В. Лазарев. Нет.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Конституционного Суда!

Русская пословица гласит: «Судов не пересуживать». Однако сегодня вы, уважаемые судьи, очевидно, вынуждены будете судить да пересуживать свое же собственное решение, вынесенное по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина Шелухина.

Совсем не случайно обращаются к этому постановлению Конституционного Суда и нынешние жалобщики, и наверняка и в перспективе очень многие будут иметь в виду Постановление Конституционного Суда.

Возможно, не избежать и мне в своем выступлении интерпретации, подчеркиваю — лишь интерпретации, каких-то положений, содержащихся в том постановлении, разумеется в свете конституционных норм, в свете норм о правах человека и гражданина, в контексте конституционности тех положений, которые сегодня подвергаются сомнению в этом плане.

К большому сожалению, в том процессе не участвовали представители со стороны законодателя. И сегодня позиция законодателя находится во многом в стадии формирования, я имею в виду работу над Уголовно-процессуальным кодексом, которая продолжается. Поступило несколько тысяч предложений о дополнениях об усовершенствовании соответствующих норм. И поскольку это целостная система — уголовно-процессуальное законодательство. Сегодня достаточно трудно было бы мне говорить о позиции законодателя. Хотя в том плане, в каком законодатель учел постановление Конституционного Суда, позиция законодателя ясна.

И все-таки первое, что следует сказать при ознакомлении с жалобами заявителей, — в разрешении возникших в их делах процессуальных вопросов не были использованы все существующие в рамках действующего законодательства возможности. У меня сложилось такое впечатление и при ознакомлении с письменными жалобами, и в ходе выслушивания претензий со стороны законных представителей обвиняемых.

Более того, тот факт, что государственный орган, разрешая конкретное дело, ссылается на определенную правовую норму, сам по себе еще не дает, на мой взгляд, бесспорного основания для рассмотрения дела в Конституционном Суде. Этот орган может сознательно, в своих ведомственных интересах идти на нарушение каких-то норм, а для отвода глаз, для мнимого обоснования своего незаконного решения, ссылаться на законодательные положения, истолковывая их в своих интересах.

Если подходить формально, это будет толкование, даваемое в практике применения соответствующей нормы. А если по существу, то может оказаться, что норма закона здесь ни при чем, а есть лишь сознательное нарушение законодательства. Не берусь судить, в какой степени, тем более сознательно или не сознательно, нарушались (или не нарушались) соответствующие нормы уголовно-процессуального законодательства в ходе рассмотрения соответствующих вопросов. Хотя судя по ответам заявителей, да, нарушались!

Разумеется, мы в Конституционном Суде и вы не будете давать оценку соответствующих фактов, которые имели место в производстве по тому или иному уголовному делу. Это мы можем оставить в стороне. Но говорю все это постольку, поскольку в настоящем деле вижу скорее отступление от реализации норм, от нормальной реализации норм, в том числе и норм, выраженных в статье 97 Уголовно-процессуального кодекса, нежели их неконституционность. Здесь проблема — вопросы правоприменения, но не вопросы конституционности, и практически все материалы, представленные в Конституционный Суд, на мой взгляд, свидетельствуют об этом достаточно убедительно.

Более того, если подняться выше обстоятельств, которые содержатся в рассматриваемых жалобах, а Конституционный Суд даже обязан в известном

смысле отвлекаться от фактических обстоятельств, то не могу не согласиться с позицией уважаемого конституционного судьи Николая Васильевича Витрука, которая была выражена в особом мнении по известному делу в связи с рассмотрением жалобы Щелухина. Цитирую: «Вопрос о достаточности или избыточности содержания под стражей скорее вопрос целесообразности применения уголовно-процессуальной нормы, а не ее содержания». При этом и в соответствии со статьей 46 Конституции и статьей 97 Уголовно-процессуального кодекса срок содержания под стражей, его продление могут быть обжалованы и, конечно же, проверяются на предмет законности и обоснованности судом. Исходя из целого ряда процессуальных норм, мы можем сделать такого рода заключение.

Конституционный Суд мог, как мне представляется, даже не принимать данные жалобы к рассмотрению. Но они приняты и, полагаю, теперь уже должны быть рассмотрены, более того — рассмотрение этих жалоб будет полезным для законодателя с тем, чтобы проанализировать соответствующие нюансы.

Но вместе с тем считаю, что имеются весьма серьезные основания для прекращения производства по делу. Помимо сказанного о правоприменительном характере рассматриваемых проблем, приведу следующие соображения:

Первое. Пункт 6 раздела второго Конституции Российской Федерации гласит: «До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений».

Это положение не было предметом толкования Конституционного Суда в том порядке, в каком Конституционный Суд толкует соответствующие нормы, соответствующие положения Конституционного Суда. И именно это обстоятельство дает мне основание, во всяком случае здесь, приводить свою позицию, полагая, что данное положение может быть понято и должно быть понято только адекватно. Да, я согласен с Конституционным Судом в том, что его нельзя толковать расширительно, но в той же степени надо признать, что его нельзя толковать и ограничительно. Это положение требует адекватного толкования, и, на мой взгляд, отсюда следует одно — все то, что касается содержания под стражей, — это предмет деятельности законодателя.

Если даже существующий порядок не во всем хорош, а похоже, что он действительно требует, как здесь было правильно сказано, обдумывания, требует этого, следует его совершенствовать через законодательные процедуры и с учетом тех ориентиров, которые может дать в том числе и Конституционный Суд.

Уголовно-процессуальное законодательство представляет собой целостную систему. Было бы очень рискованно регулировать по существу какие-то вопросы, не дождавшись единого системного взгляда и прохождения через соответствующие законодательные процедуры целого комплекса правовых норм.

Второе. Вопросы, разрешаемые нормами частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса, не получили разрешения

в Конституции, они являются специальными, более того, они являются даже в большой степени исключительными по отношению к общим положениям и конституционным принципам. Они не конкурируют с общими положениями и иными нормами Конституции. Целесообразность данных норм устанавливается исключительно законодателем исходя из сложившихся на данном этапе развития общества и государства условий. Криминогенная ситуация, связанная с ростом организованной преступности, диктует свои правила процесса по делам о наиболее тяжких, опасных преступлениях. Но есть определенная категория дел, в отношении которых должны существовать исключительные нормы, нормы специальные, и мерить их общими принципами не всегда продуктивно и не всегда оправданно. Во всяком случае, если и мерить их общими принципами, то в рамках очень серьезной законодательной процедуры.

Третье. В постановлении Конституционного Суда в связи с жалобой Шелухина есть такой аргумент: недопустимость избыточного или неограниченного по продолжительности содержания под стражей вытекает и из пункта 3 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый имеет право на рассмотрение любого предъявленного ему обвинения без неоправданной задержки. Должен заметить, что этот пункт сформулирован несколько иначе: быть судимым без неоправданной задержки. Нюанс, но, на мой взгляд, он имеет значение. Не содержание под стражей подсудимого. Неслучайно в проекте Уголовно-процессуального кодекса появилась норма. Эта норма пока мало о чем может говорить, но тем не менее согласно ей срок содержания под стражей подсудимого в качестве меры пресечения со дня поступления дела в суд и до вынесения приговора не может превышать 6 месяцев. Но в проекте Уголовно-процессуального кодекса даже и в связи с этим указано, что эта норма не распространяется на дела об особо тяжких преступлениях.

Довольно часто ссылаются на статью 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Но любопытное дело — на один пункт ссылаются, а второй не замечают или не хотят замечать. Зачитаю этот пункт: «Законный арест или содержание лица, произведенные в целях передачи его компетентному судебному органу по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что задержание необходимо для предотвращения совершения им правонарушения или чтобы помешать ему скрыться после его совершения». И это как раз то исключение из общего правила, согласно которому (и на которое постоянно ссылаются) никто не может быть лишен свободы. Впрочем, и здесь указано: иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом. Вот закон установил соответствующий порядок и делает исключение из общего правила.

Думаю, здесь уместно и статью 55 (часть 3) Конституции вспомнить и уместно привести во всех отношениях. И в том плане, что эту норму должен иметь в виду законодатель, когда устанавливает соответствующую норму, и в том плане, что ее должен иметь в виду и правоприменитель, когда выносит соответствующие акты правоприменительного характера. Несмотря на то что на нее здесь постоянно ссылаются и много раз ее цитировали, я все-та-

ки обращаю внимание присутствующих на то, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для защиты интересов других лиц, для обеспечения безопасности государства.

Недавно в Житомире Верховным Судом Украины рассматривалось дело по украинскому Чикатило. Скажите, пожалуйста, какой разумный срок содержания под стражей в данном случае может быть применен к данному конкретному случаю, к данному конкретному делу? Так вот, в данном случае решение о разумности соответствующего срока — вне всякого сомнения. А соответствующие международные акты говорят именно о разумном, о достаточном сроке и т.д. Никто не привел той нормы, где в международно-правовом акте говорится, что он должен быть от и до. Да еще, наверное, в разных странах, с разной криминогенной ситуацией, с разными обстоятельствами законодателя, учитывая все в совокупности, должны этот вопрос решить по-разному. И думаю, что никто (ссылки могут быть на соответствующие решения Европейского Суда) и никогда не предъявит претензии в этом плане нашему российскому законодателю. Вот эту вещь надо учитывать. Разумность — да, исходя из конкретного дела, исходя из того, что правоприменитель наш может решать соответствующие вопросы, в особенности когда есть пробел.

Не буду на этом вопросе акцентировать внимание, останавливаться. Возможно, статья 79 и пробельна в каком-то плане. Но в этом случае (это же уголовно-процессуальное законодательство!) есть возможность обратиться к правоприменителю, используя средства преодоления пробелов — не восполнения, не устранения, а именно преодоления пробелов, в каждом конкретном случае исходить из тех общих принципов, в том числе конституционных, и решить дело. С учетом обстоятельств данного конкретного дела вынести разумное решение. Конечно, заявители здесь правы — соответствующие органы никого не должны лишать процессуальных гарантий при рассмотрении соответствующих вопросов. Насколько я понимаю, целый ряд гарантий процессуальных были в этом случае нарушены и т.д. Но это, повторяю, вопрос правоприменительной практики.

Итак, полагаю, что Конституционный Суд мог бы вынести решение о прекращении производства по делу, руководствуясь статьей 68 Федерального закона о Конституционном Суде на том основании, что вопросы по своему характеру не относятся к числу конституционных.

Спасибо.

А.Л. Кононов. ...У заявителей есть вопросы к представителям Государственной Думы и Совета Федерации?

Пожалуйста, Бурштейн Давид Григорьевич.

Д.Г. Бурштейн. Скажите, пожалуйста, Вы — сторонник тезиса «правоприменение — все, а закон не надо делать таким, чтоб не было лазеек для неправильного применения»? Ваш тезис звучит так: все несчастье — в правоприменительной деятельности. А как быть с тем, что закон должен исключать лазейки для неправильной правоприменительной деятельности?

В.В. Лазарев. Отвечая на Ваш вопрос, я исхожу из текста Вашей жалобы.

Д.Г. Бурштейн. Да, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Пункт два на странице три. Судья Морозова: в деле нет протокола судебного заседания, нарушены гарантированные права на защиту, нарушен принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, не было извещения о возбуждении ходатайства.

Целый клубок самого разного рода фактических обстоятельств, дело-то не в законе, а как раз в судьбе Морозовой. Вопрос риторический: надо ли совершенствовать законодательство? В связи с изменяющимися условиями частенько есть необходимость делать это постоянно и надо совершенствовать практику правоприменения с тем, чтобы она соответствовала закону. Вне всякого сомнения — именно закону.

А.Л. Кононов. Давид Григорьевич, если Вам удобнее задавать сидя вопросы, мы не будем возражать.

Д.Г. Бурштейн. Спасибо. По поводу ссылки на пункт моей жалобы, который Вы только что процитировали: я в своем выступлении доложил Высокому Суду, что судья Морозова, отвечая мне на мои вопросы (почему не извещен был, почему рассматривалось без защиты), сказала: в законе это не написано.

В.В. Лазарев. И Вы не могли ей привести ни одного закона, где гарантированы права, Ваши права, Ваших подзащитных? И нет такого закона, на который надо было бы сослаться?

Д.Г. Бурштейн. Если Вы считаете...

В.В. Лазарев. Я считаю, что очень много таких норм.

Д.Г. Бурштейн. ...что адвокат, приведя какие-то доводы судье, которая не хочет их воспринимать и даже иногда не слышит...

В.В. Лазарев. Вот-вот, правильно. Об этом и речь: не воспринимает и не слышит, согласен.

Д.Г. Бурштейн. Не воспринимает и не слышит потому, что в законе не написано: подлежит рассмотрению ходатайство в порядке, предусмотренном статьей 220 со значком один и 220 со значком два. Уголовно-процессуальный закон может и должен применяться по аналогии.

В.В. Лазарев. И я с Вами здесь полностью согласен.

А.Л. Кононов. Это стадия вопросов, а не стадия полемики.

В.В. Лазарев. Это не полемика, я согласен.

Д.Г. Бурштейн. Когда об этом было написано в моей дополнительной частной жалобе в Верховный Суд, на этот довод жалобы в Определении вы не увидите никакого ответа.

А.Л. Кононов. Сейчас Вы вопросы задаете.

Д.Г. Бурштейн. Если бы я задал вопросы по всем утверждениям, высказанным уважаемым представителем Государственной Думы, то это заняло бы очень много времени. Но позвольте еще один-два вопроса задать.

А.Л. Кононов. Пожалуйста.

Д.Г. Бурштейн. Правильно ли Вас понять таким образом, что, по Вашему мнению, статья 97 Уголовно-процессуального кодекса не конкурирует с нормами Конституции?

В.В. Лазарев. Статья 97 содержит самые разные части и самые разные нормы, и в целом ряде норм мы с вами, по-видимому, не сомневаемся в их

правильности, они удовлетворяют вас и других. Больше того, там даже указан предельный срок содержания под стражей и говорится, что дальнейшее продление срока не допускается. Вы против этой нормы?

Д.Г. Бурштейн. Нет.

В.В. Лазарев. И я нет. Следовательно, там есть самые разные нормы.

А вот что касается той части, которую, очевидно, Вы имеете в виду, — это норма исключительная, это норма специальная, и в этом смысле она не конкурирует с конституционными нормами, поскольку Конституция вопросы разумности — неразумности в каждом конкретном случае (разумности — неразумности сроков содержания под стражей) не определяет. Это отдано законодателю и его федеральным законам.

Д.Г. Бурштейн. Но в таком случае соответствует ли Конституции норма статьи 97, в которой говорится о том, что срок содержания под стражей может продляться только в отношении обвиняемого, не закончившего выполнение требования статьи 201? Бесспорно, соответствует. Но ведь речь идет о том, что статья 97 не соответствует нормам уголовно-процессуального законодательства, поскольку судебный контроль, который хотя бы чисто теоретически существует для проверки задержания, взятия под стражу и продления срока содержания под стражей, при тексте статьи 97 исключается, потому что по тексту и букве статьи 97 судья должен, получив ходатайство, или удовлетворить его, или отказать, но не проверять обоснованность ходатайства в плане продления срока содержания под стражей.

В.В. Лазарев. Во-первых, слова «только» в этой норме нет.

Д.Г. Бурштейн. Без слова «только».

В.В. Лазарев. Вот без слова «только» — так сформулирована норма. Это первое.

Л.Г. Бурштейн. Пожалуйста, без слова «только» смысл не меняется?

В.В. Лазарев. Это вопрос другой: меняется или не меняется смысл.

Д.Г. Бурштейн. Я думаю, что не меняется.

В.В. Лазарев. ...с точки зрения Генеральной прокуратуры, меняется: одно дело, когда «только», а когда нет слова «только», они иначе понимают.

Д.Г. Бурштейн. Я исключаю из своего вопроса слово «только».

В.В. Лазарев. Прекрасно.

<...>

Затрагивают ли эти положения, которые здесь сформулированы, конституционные права граждан? Они бы куда в большей степени затрагивали конституционные права граждан, если бы был сформулирован и дан, так сказать, противоположный ответ. Применительно к особо тяжким, особо опасным ситуациям я настаиваю на том, что они не имеют отношения к правам граждан, а если и имеют, то только с той точки зрения, что нужно помнить о правах потерпевших и остальных граждан, имея в виду продление срока. И дело правоприменителя — определить, есть здесь необходимость или нет, разумно или неразумно. Вот дело судьи было — определить, потому что судье дано право вынести решение и о несогласии с Генеральным прокурором.

А что касается соблюдения процессуальных норм, они должны были быть соблюдены вне зависимости от того, есть они в статье 97 или нет их там. И если кто-то считает, что не обязан Вас извещать, это есть нарушение закона.

Д.Г. Бурштейн. Вы только что несколько раз употребили выражения «исключительные меры», «исключительные обстоятельства». Из истории применения уголовного закона и процессуального закона в нашей стране известно, что со слова «исключительность» начинается исключительное беззаконие. Поэтому если Вы ссылаетесь на то, что по определенному перечню особо тяжких преступлений должно быть дано право судье не проверять...

В.В. Лазарев. Я этого не сказал. Должны проверять законность, должны рассматривать все обстоятельства с соблюдением соответствующих процессуальных норм.

Д.Г. Бурштейн. Не тройкой.

В.В. Лазарев.

Так как в судебном порядке это предусмотрено, и более того, в последней части статьи 97 говорится, что продление сроков содержания под стражей в соответствии со статьей 97 является поводом для обжалования — и опять же в судебном порядке (в порядке, предусмотренном соответствующими статьями). Так что с этой точки зрения не будем проводить аналогию с теми случаями, которые увы, к сожалению, имели место быть.

<...>

Д.Г. Бурштейн. Вы допускаете применение с учетом, как Вы говорите, тяжелой криминальной обстановки по основаниям, не указанным в Уголовно-процессуальном законе, права судьи устанавливать по своему усмотрению сроки содержания под стражей?

В.В. Лазарев. Дело в том, что это дело законодателя. Дело законодателя — предусмотреть право при соответствующих процессуальных гарантиях, именно право судьи решать эти вопросы. Полагаю, очень многие вопросы решаются судьей, и если соблюдаются все процессуальные гарантии, то не вижу в этом ничего плохого.

Д.Г. Бурштейн. Но тогда закон должен дать критерии для того, чтобы судья мог применять такие элементы.

В.В. Лазарев. Пока никто критерия, помимо разумности, никто еще не подсказал.

Д.Г. Бурштейн. Слово «разумность» вызывает у меня ассоциацию со словом «целесообразность», а целесообразность вызывает у меня воспоминание о беззаконии.

<...>

В.В. Лазарев. А основания заключения под стражу — они предусмотрены законом.

А.Л. Кононов. Так. Юрий Михайлович, пожалуйста, Ваши вопросы.

Ю.М. Боровков. Уважаемый представитель Государственной Думы, скажите, пожалуйста, в соответствии со статьей 97 каков предельный срок содержания под стражей?

В.В. Лазарев. В соответствии с пунктом 3 статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса дальнейшее продление срока не допускается и содержащийся под стражей обвиняемый подлежит немедленному освобождению. Эта статья устанавливает общий предельный срок содержания под стражей. Все остальное есть исключительное специальное и в этом плане выходит за рамки соответствующих норм. Срок здесь можно подсчитать.

Ю.М. Боровков. 18 месяцев указано.

<...>

В.В. Лазарев. Да.**Ю.М. Боровков.** Скажите, пожалуйста, после истечения этого срока Генеральный прокурор может обратиться за продлением срока содержания под стражей?**В.В. Лазарев.** Может обратиться согласно этой статье, но ему могут отказать в его ходатайстве, суд может отказать.**Ю.М. Боровков.** Скажите, а здесь это тоже срок содержания под стражей?**В.В. Лазарев.** Что Вы имеете в виду?**Ю.М. Боровков.** Вот когда суд дает на шесть месяцев.**В.В. Лазарев.** Да. Это тоже срок содержания под стражей для определенной категории лиц — для тех, кто хочет ознакомиться с материалами дела, для тех, кто хочет что-то еще. Разумеется, это не общий срок, а специальный, особый срок. Сказать, что в законе не установлен общий срок, нельзя — он установлен.**Ю.М. Боровков.** Скажите, пожалуйста, имеет право Генеральный прокурор неоднократно обращаться за продлением срока содержания под стражей в суд?**В.В. Лазарев.** Возможно. Не буду судить. Такого рода вопросы Вы можете задать эксперту, представителю Генеральной прокуратуры. Я, кстати, многих норм не знаю и инструкций могу не знать. Я в данном случае рассуждаю о конституционности норм. А вот вопросы процесса в данном случае вообще выходят, на мой взгляд, за рамки нашего сегодняшнего разбирательства.**Ю.М. Боровков.** Вы сказали, что часть четвертая не противоречит Конституции и самому Закону; содержание под стражей — до полутора лет и есть разумность в применении срока содержания под стражей — это общепринятая международная норма. Введение четвертой части статьи 97 нарушило, так сказать, гарантированную ранее Конституцией достаточность сроков для содержания?**В.В. Лазарев.** Эта норма введена законодателем в соответствии с постановлением Конституционного Суда.**Ю.М. Боровков.** Нет. Конституционный Суд не вводил такого содержания.**В.В. Лазарев.** Он не мог вводить, он дал это право законодателю. Законодатель ввел.**Ю.М. Боровков.** Да. Этот Закон в виде исключительных мер принят и, так скажем, именуем как исключительная мера или это изменение в Уголовно-процессуальный кодекс?**В.В. Лазарев.** Вне всякого сомнения, имеет место совершенствование Уголовно-процессуального кодекса в связи с известным Постановлением Конституционного Суда. Законодатель вернулся к этому вопросу и решил его соответствующим образом — Дума решила, Совет Федерации прошел, Президент подписал. Я в данном случае исхожу только из этого.**Ю.М. Боровков.** Понятно. Спасибо. Скажите, пожалуйста, срок содержания под стражей входит в стадию предварительного расследования?**В.В. Лазарев.** Тоже очень специфический вопрос. Насколько я понимаю, специалисты в данном случае по-разному понимают вопрос. Может быть, надо передать непосредственно в суд, и тогда в суде возникают вопро-

сы о возобновлении следствия по делу, а может быть, вот в рамках еще досудебного разбирательства разрешать проблему возобновления или невозобновления предварительного следствия. Это вопросы спорные — спорят специалисты по уголовному процессу, и я в разрешение этих вопросов с разрешения суда не входил бы в настоящее время.

Ю.М. Боровков. Если дело расследуется до полутора лет и обвиняемый до полутора лет знакомится с материалами дела, наличие вот такого усмотрения законодателя, который выделил как бы специальную стадию, не нарушает разве смысл, разумность, уголовно-процессуальную целостность Уголовно-процессуального кодекса?

В.В. Лазарев. Если я не ошибаюсь, есть норма, которая позволяет компетентным органам усмотреть специальное затягивание процесса и принять соответствующие меры, если вдруг обвиняемый злоупотребляет своим правом. Тогда могут пресечь такого рода злоупотребления. Но если обвиняемый осуществляет свое право, то вряд ли кто-то ему может препятствовать. И с этой точки зрения надо продлевать срок знакомства с делом, если обвиняемый настаивает. Боюсь, что и с этой точки зрения установить этот предел — значит нарушить право обвиняемого. Я боюсь ошибиться в решении этого вопроса, но эти вопросы имеют очень важное значение именно для законодателя, для уголовно-процессуального законодательства, и в плане конституционности, мне кажется, их, такого рода вопросы, и нормы соответствующие оценивать не следует.

Ю.М. Боровков. Разве введение четвертой и пятой частей в статью 97 не нарушает гарантированное право на конституционную защиту граждан в смысле беспределности срока содержания под стражей гражданина?

В.В. Лазарев. Мы же с Вами договорились: если судья выносит постановление, то есть не согласен с Генеральным прокурором, и освобождает подсудимого из-под стражи, в данном случае нет же нарушения, правда? Нет. Значит, нет здесь нарушения. У судьи есть возможность это решение обжаловать.

<...>

В.А. Жеребенков. По Вашему мнению (мой вопрос — не прерогатива Конституционного Суда, а практика правоприменителей и законодателей), закон, позволяющий увеличить сроки досудебного ареста от полутора до двух лет, затрагивает права человека?

В.В. Лазарев. Сроки досудебного ареста, порядок задержания не являются сегодня предметом исследования в Конституционном Суде.

В.А. Жеребенков. По моему делу все было сделано в соответствии со статьей 97 в новой редакции и в старой редакции. Причем мои адвокаты и я лично все возможности обжалования в судах общей юрисдикции прошли, вплоть до Верховного Суда и надзорной инстанции. Общее подтверждение — все соответствует статье 97. Появилось ли у меня право обжаловать закон, по которому я провел в изоляции на 9 месяцев больше, чем предусмотрено предыдущим законом?

В.В. Лазарев. Да.

В.А. Жеребенков. Ясно. Считаете ли Вы, если человека обвиняют в особо опасном преступлении, его до суда можно держать в тюрьме сколько угодно долго?

В.В. Лазарев. Я оцениваю конституционность — неконституционность положений соответствующих законов, а оценивать, сколько держат в изоляции, кто держит, по каким причинам, — это надо войти в оценку каких-то практических обстоятельств. У меня нет для этого никаких оснований.

В.А. Жеребенков. Нет, просто Вы подняли вопрос об исключительности продления срока...

В.В. Лазарев. Не применительно к Вашей ситуации.

В.А. Жеребенков. Как согласуется презумпция невиновности, когда сидят невиновные лица до решения?

В.В. Лазарев. Есть противоречия. Эти противоречия волен решать законодатель.

В.А. Жеребенков. Является ли, по Вашему мнению, ознакомление с материалами дела стадией отдельного процесса?

В.В. Лазарев. Не знаю.

В.А. Жеребенков. Ознакомление с материалами дела — право это или обязанность?

В.В. Лазарев. Право, разумеется. Право обвиняемого.

В.А. Жеребенков. Есть ли ограничение права на свободу в связи с осуществлением права на защиту части 3 статьи 55 Конституции? Соответствует ли ограничение права на свободу в связи с ограничением права на защиту требованиям части 3 статьи 55 Конституции? В каких случаях происходит ограничение?

В.В. Лазарев. Дело в том, что это совсем другие нормы, в этой статье они не должны быть прописаны. Они прописаны в другом месте и их надо соблюдать, я об этом уже не один раз говорил — должно быть обеспечено право на защиту в рамках гарантий, которые предоставляются Конституцией.

В.А. Жеребенков. Вы много говорите о правах потерпевших. Как Вы считаете, вот потерпевший и государство заинтересованы, чтобы рассмотрение дела для установления истины происходило через несколько лет?

<...>

В.В. Лазарев. Я опять отвлекаюсь от Вашего дела, а вот что касается дела, которое я в качестве примера привел, то потерпевшие и не только потерпевшие, но и все остальные граждане очень заинтересованы в том, чтобы новый Чикатило все-таки не выходил раньше времени. Это моя позиция.

В.А. Жеребенков. Суд вину Чикатило установил или еще нет?

В.В. Лазарев. Нет, не установил. Но тем не менее... Я и говорю, что есть известные противоречия. Если судья признает освобождение разумным, значит освободит.

А.Л. Кононов. У судей есть вопросы? Пожалуйста, Тамара Георгиевна.

<...>

Т.Г. Морщакова. Я хотела бы как раз вернуться к конституционным нормам, Валерий Васильевич, и спросить Вас именно как большого специалиста в области конституционного права о соотношении между конституционными нормами и уголовно-процессуальными. В частности, Вы ссылаетесь на статью 6 переходных положений Конституции Российской Федерации.

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Полагаете ли Вы, что согласно статье 6 приведение уголовно-процессуального законодательства в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняет прежний порядок ареста и содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, полагаете ли Вы, что из этой нормы вытекает, что исключается какая-либо проверка Конституционным Судом конституционности закрепленных в УПК оснований для определения предварительного заключения?

В.В. Лазарев. Если речь идет об основаниях, и о статье 22, на которую была ссылка, то, возможно, такого рода основания у Конституционного Суда есть. А вот если речь идет о содержании и конкретно о сроках содержания, то, мне кажется, эти вопросы в силу пункта заключительных положений раздела второго Конституции не являются конституционными. Надо ждать воли законодателя. Точнее, неконституционно в том плане, что Конституция ожидает от законодателя. Его можно порицать, он очень, долго возможно, не принимает соответствующие нормы. Это другой вопрос.

Т.Г. Морщакова. Скажите, пожалуйста, не кажется ли Вам, что в статье 97 и в оспоренных ее частях четвертой и пятой закреплены все-таки основания применения или продления предварительного заключения, такие, как ознакомление обвиняемого и защитника с материалами дела и заявление обвиняемого или его защитником ходатайств о дополнении предварительного следствия. Не расцениваете ли Вы эти закрепленные здесь условия для продления в качестве оснований, которые в других нормах УПК не сформулированы, для предварительного заключения, а точнее, для продолжения содержания обвиняемого в предварительном заключении?

В.В. Лазарев. Нет. Одно дело — заключить под стражу. Я все-таки развожу эти понятия. Их разводит Конституция.

Ваша честь! Я вновь возвращаюсь к пункту 6 раздела второго. Здесь говорится о прежнем порядке ареста, задержании и содержании. Содержание все-таки разводится теми вещами, о которых Вы спрашиваете. Это, во-первых. Это разные вещи. Мне так кажется. Я могу и ошибиться. Во-вторых, если даже какого-то рода основание есть, то это основание, выходящее за рамки обычных, — особое, которое прописывается законодателем.

Т.Г. Морщакова. Особое основание?

В.В. Лазарев. Я боюсь это слово употреблять — основание это или не основание! С какой точки зрения? Мне кажется, эти основания — это процессуальные основания, поскольку фактическое основание — продлять или не продлять — это когда судья выносит соответствующее решение. А в связи с этим обстоятельством процессуальным, чтобы можно было ознакомить с делом, возникает процесс — надо оставлять под стражей или не надо. Следовательно, я отвечаю отрицательно на Ваш вопрос экспромтом — это не есть основание в материально-правовом смысле. Это основание в процессуальном смысле.

Т.Г. Морщакова. Еще один вопрос: речь идет в этих нормах, которые оспариваются в нынешнем процессе, об ограничении свободы, вернее о его продлении, так? Лицо содержится под стражей. Продляют его содержание пол стражей, то есть продляют ограничение его свободы. Я просто хочу какую-то исходную базу для своего вопроса здесь очертить.

В.В. Лазарев. Следующего?

Т.Г. Морщакова. Да. Если существуют в законе какие-то условия, пусть не основания или, как Вы предложили, процессуальные основания, особые для продления лишения свободы в отношении определенного лица до суда, для продления ограничений его права на свободу и личную неприкосновенность, то возможна ли, с Вашей точки зрения, проверка конституционности такого рода условий исходя из требований части 3 статьи 55 Конституции, в которой говорится, что любые ограничения прав и свобод по Федеральному закону возможны только тогда, когда это преследует определенные цели?

В.В. Лазарев. Если законодателю предоставлено право в федеральном законе установить применительно к этим исключительным обстоятельствам особый порядок, то, следовательно, в данном случае вопрос о конституционности решается только позитивно. Да, эти нормы конституционны.

Т.Г. Морщакова. Возможна ли проверка конституционности того, что федеральный законодатель устанавливает, регулируя особые случаи ограничения свободы, или Вы исключаете это вообще? Для меня это принципиально, потому что определяет предмет нашего процесса. Возможно ли проверять федеральный закон на его соответствие Конституции, когда он устанавливает определенные ограничения такого рода, которые предусмотрены в статье 97?

В.В. Лазарев. Да. Конституционный Суд может смотреть и приходить к соответствующему выводу. Не случайно дело было принято к производству. И полагаю, что не без оснований и не случайно рассматривается сегодня в Конституционном Суде. В том числе и по этой причине. Поэтому почему же нет? Естественно, надо смотреть на предмет конституционности с точки зрения статьи 55

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

А.Л. Кононов. Анатолий Яковлевич Слива, пожалуйста.

А.Я. Слива. Мы сегодня рассматриваем в данном процессе части четвертую, пятую и шестую Уголовно-процессуального кодекса на предмет их соответствия Конституции. Но в статье 97 есть и часть вторая, без которой нет ни четвертой, ни пятой, ни шестой, а часть вторая гласит, что продление срока содержания под стражей свыше шести месяцев допускается в исключительных случаях. То есть законодатель употребил здесь термин «исключительные случаи»! Как представитель законодателя, я хотел бы задать Вам вопрос — что на практике в 1997, 1996, 1998 годах означают эти исключительные случаи? Вы могли бы привести конкретные цифры, показывающие число обвиняемых, содержащихся под стражей, какова тенденция из года в год? С чем мы имеем дело на практике? Все-таки с исключительными случаями или с чем-то иным?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Я не отвечаю на этот вопрос. По той простой причине, что у меня нет такого рода данных. Полагаю, такого рода данные в полном объеме есть у правоохранительных органов. И поскольку сегодня здесь присутствуют представители правоохранительных органов, мне кажется, я тоже с удовольствием послушаю ответ на этот очень интересный вопрос в плане того, какова практика.

А.Я. Слива. Я должен Вас понимать следующим образом: реагируя на предыдущее Постановление Конституционного Суда по части пятой статьи 97, законодатель не обладал соответствующей информацией?

В.В. Лазарев. Нет. Вы так меня понимать не можете!

А.Я. Слива. Спасибо.

А.Л. Кононов. Есть ли у судей еще вопросы? Нет. У меня к Вам вопрос. Вы утверждаете, что когда законодатель изменил редакцию этой статьи — Закон от декабря 1996 года, — он полностью реализовал здесь Постановление Конституционного Суда по делу Щелухина?

В.В. Лазарев. Уважаемый Анатолий Леонидович! Возможно, ему в полной мере это не удалось. Я этого не исключаю.

А.Л. Кононов. Не усматриваете ли Вы каких-то противоречий законодателя в данном отношении, и в том, что было, в тех условиях, в требованиях, которые были отмечены Конституционным Судом в этом Постановлении по делу Щелухина?

В.В. Лазарев. Уважаемый Анатолий Леонидович!

Вы, очевидно, правильно меня поймете, когда я ссылаюсь на особое мнение одного из конституционных судей, то моя позиция, и она как раз соответствует позиции законодателя, несколько иная, нежели та (в некоторых вещах), которая выражена в Постановлении Конституционного Суда.

А.Л. Кононов. Значит, позиция законодателя иная, нежели та, которая выражена в Постановлении Конституционного Суда? Вы это хотите сказать?

В.В. Лазарев. Я хочу сказать, что законодатель выполнил требования Конституционного Суда и в соответствующий срок принял соответствующую норму, следуя Вашей установке.

А.Л. Кононов. Речь идет даже не совсем о сроках, потому что сроки тоже не были выдержаны, а о содержании!

В.В. Лазарев. Сроки Государственной Думой были выдержаны, Ваша честь!

А.Л. Кононов. А по содержанию меня интересует все-таки, соответствует ли то, что было принято законодателем по содержанию, тем требованиям, которые Конституционный Суд предъявил к этой статье, уже рассматривая это раньше?

В.В. Лазарев. На мой взгляд, да. Хотя, может быть, не полно, и здесь есть пробелы. Повторяю, что этот вопрос еще нужно смотреть в части наличия пробелов оставшихся.

А.Л. Кононов. Спасибо. Больше нет вопросов? Нет.

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Я прежде всего должен пояснить Уважаемому Давиду Григорьевичу, что новый Уголовно-процессуальный кодекс концептуально в первом чтении в июне прошлого года Государственной Думой одобрен.

Д.Г. Бурштейн. Мне это не надо разъяснять, уважаемый Суд знает это, а Вы могли мне разъяснить в частной беседе.

В.В. Лазарев. С того времени поступило около пяти тысяч предложений с дополнениями и изменениями соответствующих норм, которые содержа-

лись в том проекте Уголовно-процессуального кодекса, который был представлен к первому чтению.

Полагаю, что совершенно справедливые соображения Ваши, Давид Григорьевич, а также Ваших коллег и всего адвокатского сословия были адресованы депутатскому сословию.

Полагаю, что в числе этих пяти тысяч есть и предложения, и замечания со стороны адвокатов. Это правильно. И пожалуйста, не обвиняйте так огульно в бездействии Государственную Думу, которая по каждому из этих вопросов, конечно же, в рабочем порядке пока в комитетах и комиссиях определяется.

Сегодня мы только по трем частям одной статьи целый день дискутируем. Вы представляете, как дискутировать по пяти тысячам такого рода предложений?!

То есть это процесс, процедура очень и очень сложная, и я, надеюсь, вы это понимаете. Я это говорю только к тому, что вопросы очень серьезные и сложные, важные, которые сегодня рассматривались в Конституционном Суде. Они должны пройти надлежащую законодательную процедуру! Сегодня я лишний раз убедился в том, что эти вопросы носят правоприменительный характер, что вся полемика имела место о комплексе уголовно-процессуальных норм. О соответствии одной нормы уголовно-процессуального законодательства другой, о неприменении соответствующих норм, о неприменении той же статьи 201, если я не ошибаюсь, да, части шестой статьи 201, которая содержит указание на то, что обвиняемый и его защитник не могут ограничиваться во времени для ознакомления со всеми материалами дела.

Она тоже может в комплексе со статьей 97 уголовно-процессуального кодекса оцениваться. Словом, целый ряд, целый комплекс уголовно-процессуальных норм должны оцениваться на предмет их соответствия друг другу, на предмет устранения противоречий, на предмет устранения пробелов. Во всяком случае, мою позицию вы понимаете неправильно. Я говорил о том, что возможно, какие-то вопросы неправильно решены, что есть пробелы в решении каких-то вопросов. И это дело законодателя!

Вот моя позиция — позиция, которую я выражаю, представляя этот законодательный орган. Полагаю, что нет никаких оснований для того, чтобы изменить мой первоначальный вывод о том, что дело может быть прекращено производством по основанию того, что данные вопросы не носят характер конституционных. Характер, я подчеркиваю, конституционных!

Причем, Высший Суд, у вас были определения очень интересные в этом отношении, определения, которые, прекращая производство по тем или иным пунктам, по тем или иным рассматриваемым вопросам, в действительности давали большие возможности и правоприменителю, и законодателю использовать свою компетенцию в полном объеме и с Конституцией и в соответствии с законодательством.

Вот на такого рода определение я и рассчитываю. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...положение части четвертой статьи 97 УПК РСФСР, допускающее продление срока содержания под стражей в связи с тем, что «ознакомление обвиняемого и его

защитника с материалами дела до истечения предельного срока содержания под стражей невозможно», по сути, лишь определяет тот этап предварительного расследования, на котором в качестве исключения из сформулированного в части третьей статьи 97 УПК РСФСР общего запрета возможно продление предельного полуторогодичного срока содержания обвиняемого под стражей (части вторая и третья статьи 97 УПК РСФСР) при наличии установленных статьей 89 УПК РСФСР оснований. В этих случаях ознакомление с материалами дела, являясь неперменным условием продления срока ареста, не может выступать в качестве его основания, тем более единственного и достаточного. Это же относится и к другому условию продления срока ареста — необходимости удовлетворения ходатайства обвиняемого или его защитника о дополнении предварительного расследования (часть шестая статьи 97 УПК РСФСР).

Такое толкование частей четвертой и шестой статьи 97 УПК РСФСР согласуется с выраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 года правовой позицией, согласно которой обеспечение обвиняемому достаточного времени для ознакомления с материалами дела не должно быть связано с наступлением для него такого неблагоприятного последствия, как не ограниченное по сроку дальнейшее содержание под стражей, которое в этом случае приобретает значение санкции за использование обвиняемым его процессуальных прав и тем самым понуждает к отказу от них.

Поэтому в каждом случае ходатайство прокурора о продлении срока содержания обвиняемого под стражей сверх полутора лет (части четвертая и шестая статьи 97 УПК РСФСР) должно обосновываться не ссылками на продолжающееся ознакомление обвиняемого и его защитника с материалами дела или на заявленные ими ходатайства о дополнении предварительного расследования, а фактическими данными, подтверждающими невозможность отмены этой меры пресечения и наличие предусмотренных законом оснований для дальнейшего ее применения. Соответственно, и продление судом срока содержания обвиняемого под стражей может иметь место только при подтверждении достаточными данными названных в статье 89 УПК РСФСР оснований для дальнейшего применения этой меры пресечения и при соблюдении установленных статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации условий, при которых только и допустимо ограничение прав и свобод человека и гражданина. Иное, как следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 года, нарушало бы конституционное право не подвергаться ограничениям (в том числе связанным с арестом) в правах и свободах без предусмотренных законом оснований.

...содержание лица под стражей в связи с тем, что другие обвиняемые продолжают ознакомление с материалами дела, должно расцениваться как произвольное применение ареста, выходящее за конституционно установленные пределы возможного ограничения прав и свобод (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). В то же время и текстуально предписания статьи 97 УПК РСФСР носят строго персонифицированный характер, поскольку в соответствии с ними продление максимального срока ареста может производиться, лишь если до его истечения невозможно ознакомление с материалами дела именно самого обвиняемого и его защитника, а не любых участников процесса.

...отсутствие в статье 97 УПК РСФСР каких бы то ни было процедурных правил для разрешения ходатайства прокурора о продлении предельного срока содержания обвиняемого под стражей не может препятствовать суду в том, чтобы непосредственно применять положения статей 46 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации и, используя процессуальную аналогию, рассматривать такие ходатайства в порядке, установленном статьей 220.2 УПК РСФСР применительно к судебной проверке законности и обоснованности ареста.

... редакция части пятой статьи 97 УПК РСФСР ограничивает продление предельного срока ареста шестью месяцами. Такую регламентацию нельзя признать ни влекущей большие, чем это было предусмотрено прежним законом, ограничения прав обвиняемых, ни тем более умаляющей конституционные права и свободы.

... Закон, таким образом, не предусматривает возможности повторного, в том числе после дополнительного расследования, обращения прокурора в суд с ходатайством о продлении срока содержания под стражей того же обвиняемого в период его ознакомления с полученными в результате дополнительного расследования материалами дела. При отсутствии прямого указания в законе на возможность неоднократного продления предельного срока ареста по указанным мотивам иное истолкование оспариваемых положений нарушало бы запрет произвольного ареста в том его понимании, которое вытекает из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 года.

7. Все рассмотренные доводы заявителей свидетельствуют о том, что фактически ими оспаривается не само содержание частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 УПК РСФСР, а расходящиеся с конституционным смыслом этих норм правоприменительные решения по конкретным делам.

... Придание положениям частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 УПК РСФСР какого-либо иного смысла могло бы приводить к многократному продлению сроков содержания обвиняемого под стражей со ссылкой на одну лишь необходимость ознакомления с материалами оконченного расследования и потому противоречило бы требованию о недопустимости избыточного или не ограниченного по продолжительности содержания под стражей, как не соответствующего статье 22 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также статьям 9 (пункт 1) и 14 (пункт 2) Международного пакта о гражданских и политических правах. Именно такой вывод сформулирован в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 года.

При истолковании положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 УПК РСФСР в соответствии с указанным постановлением, сохраняющим свою силу, неопределенность в вопросе об их конституционности отсутствует. Следовательно, жалобы заявителей по данному делу не могут быть признаны отвечающими критерию допустимости обращений по смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

... Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Прекратить производство по данному делу в связи с тем, что конституционный смысл положений о продлении предельного срока содержания обвиняемого под стражей выявлен в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 года по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР, сохраняющем свою юридическую силу, чем обеспечивается конституционное истолкование содержания частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 УПК РСФСР с учетом их места в системе действующих процессуально-правовых норм.

2. Вытекающий из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 года по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР и настоящего Определения конституционно-правовой смысл предписаний частей четвертой, пятой и шестой статьи 97 УПК РСФСР является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 15 января 1999 г. № 1-П
«По делу о проверке конституционности положений
частей первой и второй статьи 295
Уголовно-процессуального кодекса РСФСР
в связи с жалобой гражданина М.А. Клюева»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Б.С. Эбзеева, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Ярославцева,

с участием гражданина М.А.Клюева, обратившегося с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева,

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 УПК РСФСР.

...Заслушав сообщения судьи — докладчика А.Л. Кононова, объяснения сторон, а также выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — В.П. Верина, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин М.А. Клюев, наделенный правами потерпевшего по уголовному делу, возбужденному в связи с гибелью его матери в дорожно-транспортном происшествии, требует признать не соответствующей Конституции Российской Федерации статью 295 УПК РСФСР, в силу которой в судебном разбирательстве по данному делу ему не была предоставлена возможность выступить в судебных прениях.

По мнению заявителя, положения этой статьи нарушают гарантированное Конституцией Российской Федерации равенство всех перед законом и судом, поскольку ущемляют права потерпевшего как одного из участников уголовного процесса, заинтересованных в исходе дела.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Конституционного Суда!

В очередной раз приходится прояснять позицию Государственной Думы там, где она еще не сформировалась, в том, в чем еще нет окончательной ясности, поскольку работа над новым Уголовно-процессуальным кодексом продолжается, поскольку соответствующие подходы отрабатываются в рабочей группе.

Однако сразу можно заметить, что текст действующей статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса не останется без изменений. Тем более не

останется без внимания и то решение, которое вы вынесете по жалобе Михаила Александровича Ключева.

Откровенно признаться, трудно понять законодателя, который установил норму, согласно которой потерпевший участвует в прениях только по так называемым делам частного обвинения. Да, конечно, в те далекие времена считалось, что лучше прокурора никто не выразит позицию потерпевшего, что потерпевшему нечего и путаться в аргументах обвинения, что ничего он, вроде бы не прояснит и более аргументированно, нежели прокурор, не скажет. Возможно, имелся в виду и момент процессуальной экономии. Может быть. Вместе с тем, думаю, и в те далекие теперь уже времена вставали вопросы, которые могли быть решены полно и объективно только с участием потерпевшего в качестве равноправного участника процесса.

Какие это вопросы? Большинство из тех, что являются предметом судебных прений. Фактические обстоятельства дела. Кто знает их лучше подсудимого и потерпевшего?! Характеристика личности потерпевшего. Разве здесь нечего сказать самому потерпевшему, тем более если в ходе судебного следствия эта характеристика искажалась?! Вопросы, связанные с освобождением преступника от наказания. Разве не следует проникнуться здесь и чувствами потерпевшего в этом случае и разве не следует послушать его опасения на этот счет? Причиненный преступлением ущерб. Разве нечего здесь сказать потерпевшему?

Условия, способствующие преступлению, которые устанавливаются в ходе судебного следствия и среди которых очень часто фигурирует поведение самого потерпевшего. Иногда поведение, провоцирующее правонарушителя, а иногда совершенно свободное от такого рода нюансов. И здесь есть все основания выслушать потерпевшего.

Из всего сказанного вывод таков, что и в шестидесятые годы многое свидетельствовало в пользу признания законодателем возможности выступления потерпевшего в судебных прениях без ограничения определенной категорией дел.

С тем большей уверенностью можно отстаивать эту точку зрения применительно к постсоветской реалии.

Статья 2 Конституции Российской Федерации признает права и свободы человека высшей ценностью. Государственный подход в решении данного вопроса без ущерба, а лучше сказать — с пользой для дела, уступает место демократической линии, подчеркиваю — в этом вопросе. Ничьих прав и свобод данное право потерпевшего не нарушает. Никаких целей в аспекте части 3 статьи 55 Конституции также не просматривается, с тем чтобы ограничивать соответствующее право потерпевшего. А статья 52 Конституции прямо фиксирует необходимость охраны прав потерпевших от преступлений. Более того, доктринально следовало бы заметить, что права потерпевших следует вообще ставить на первое место. Они традиционно следуют почему-то за правами обвиняемых, подсудимых вместо того, чтобы им предшествовать. Это большой перехлест, как мне представляется, в трактовке демократических прав и свобод, когда больше внимания уделяется не тем, кто ведет себя правомерно, а тем, кто совершает правонарушения.

Есть еще одно обстоятельство, в силу которого в современных условиях неконституционно лишать потерпевшего права выступить в судебных прениях, — слушание дела в суде присяжных. Полагаю, здесь излишни объяснения.

Остается обратить внимание на то, как решается рассматриваемый вопрос в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса. Разумеется, иначе, чем это было. Статья 339 проекта уже не содержит никакого ограничения применительно к рассматриваемой категории дел. Она гласит, цитирую: «После окончания судебного следствия суд переходит к судебным прениям, которые состоят из речей обвинителя и защитника. По их ходатайству в прениях могут участвовать потерпевший или его представитель, гражданский истец и гражданский ответчик, или их представителя, подсудимый».

Думаю, спорным в этом проекте Уголовно-процессуального кодекса остается вопрос относительно того, чтобы ставить в зависимость от ходатайства прокурора и защитника права, в частности, потерпевшего выступать в судебных прениях. И тот факт, что по тому делу, которое является если не предметом рассмотрения, то предметом нашего внимания, по тому делу обвинителя вообще не было, следовательно, при такой формулировке потерпевший вновь не мог бы участвовать в судебных прениях. Полагаю, что в перспективе эта статья будет изменена и очень высокопрофессиональные участники рабочей группы, некоторые отдельные участники рабочих групп, обращают на это внимание и будут настаивать на том, чтобы эта формулировка была, повторяю, изменена. Полагаю, что ваше решение по данному делу, постановление Конституционного Суда тем более, послужит созданию правильных формул, которые законодатель закрепит в новом Уголовно-процессуальном кодексе.

<...>

Н.В. Витрук. Уважаемый Валерий Васильевич! Вы считаете, что потерпевший это участник процесса, данного уголовного процесса или все-таки сторона? Или это одно и то же?

В.В. Лазарев. Участники, Ваша честь, как известно, самыми разными могут быть. Это и стороны, и другие участники в деле. Я в данном случае имею в виду только одно: чтобы права потерпевшего в судебных прениях не ограничивались. Мне кажется, ничего страшного не будет и в том, если потерпевший помимо вот тех обстоятельств, которые я, в частности, назвал, попытается дать даже юридическую квалификацию, ничего страшного не произойдет, хотя, разумеется, судьи будут ее оценивать адекватно тому, как она прозвучит. Но они понимают отлично, от кого исходит эта юридическая квалификация.

Я бы не ограничивал какими-либо рамками в данном случае право потерпевшего выступать в судебных прениях.

Н.В. Витрук. И еще один вопрос, который я уже задавал лицу, обратившемуся с жалобой: а когда предоставлять слово потерпевшему — в каком порядке: в конце судебных прений, в начале или же это суд будет определять с учетом мнения всех? Что-нибудь есть о порядке судебных прений в законе, в проекте?

В.В. Лазарев. Уважаемый Николай Васильевич! Если цитировать статью 339 дальше, то здесь значит: «...Последовательность выступлений участников судебных прений устанавливается судом по их предложениям, но во всех случаях первым выступает обвинитель, а последними подсудимый и его защитник». Гражданский ответчик и его представитель выступают в прениях после гражданского истца и его представителя, то есть, видимо, так же, как вы решаете, последовательность изложения позиций и оценки доказательств, здесь примерно такого же рода в проекте содержатся нормы. Я бы воздержался от какой-либо оценки данной позиции постольку, поскольку она и отрабатывается и специалисты более высокого уровня в данном случае участвуют в обсуждении этого вопроса.

Б.С. Эбзеев. Благодарю Вас. Еще вопросы? Прошу Вас, Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, я бы хотел услышать от Вас уточнения Вашей правовой позиции. В статье 123 Конституции говорится, что судопроизводство осуществляется в условиях состязательности и равноправия сторон. Полагаете ли Вы, что участие потерпевшего должно обеспечиваться на основании этой конституционной нормы? То есть считаете ли Вы, что потерпевший это вот та фигура в процессе, которая, как спрашивал мой коллега, является стороной?

В.В. Лазарев. Сегодня — да. Полагаю, что эта статья также может быть вовлечена в аргументацию соответствующего решения.

Г.А. Гаджиев. Спасибо.

Б.С. Эбзеев. Есть еще вопросы, уважаемые коллеги?

Уважаемый Валерий Васильевич, я хочу воспользоваться Вашей чрезвычайно высокой квалификацией в области теории и правоотношений. Насколько я понимаю, уголовная ответственность — это тоже проблема правоотношения. И каким образом Вы сейчас, излагая позицию Государственной Думы, очевидно, совпадающую с Вашей личной позицией, предлагаете интегрировать потерпевшего в эту самую систему, о которой мы говорим, в то же время не делая его субъектом этой уголовной ответственности, привлечения к этой уголовной ответственности?

Как развести это правоотношение между государством и индивидом в связи с привлечением этого самого индивида к уголовной ответственности, а в данной ситуации я имею в виду, так сказать, разграничение государства и потерпевшего?

В.В. Лазарев. Плохо понимаю Ваш вопрос, уважаемый конституционный судья! Если речь идет о том, что по некоторым уголовным делам одновременно потерпевший и подсудимый как бы одновременно и в том и в другом качестве выступают. Такое вроде бы возможно — это одна ситуация. Второй момент, который затрудняет ответ на этот вопрос, — представители науки уголовного права давно мучаются и бьются между собой относительно того, когда возникает уголовно-правовое отношение, когда оно возникает — то ли с момента совершения преступления, то ли уже с момента вынесения приговора (после того, когда он вступает в силу).

Б.С. Эбзеев. Благодарю Вас, Валерий Васильевич, Вы практически уже ответили на этот вопрос. Прошу Вас садиться.

Позиция Конституционного Суда

...потерпевший заинтересован в том, чтобы способствовать раскрытию преступления, установлению истины по делу, изобличению преступника и справедливому воздаянию за содеянное. При этом он фактически, с учетом его процессуального положения, выступает в качестве стороны, противостоящей обвиняемому (подсудимому). Осуществление потерпевшим такой функции тем более важно, что, как правило, закон не требует обязательного участия прокурора в судебном разбирательстве, и, следовательно, по большинству уголовных дел в заседании суда может отсутствовать лицо, поддерживающее государственное обвинение, что не позволяет в полной мере обеспечивать состязательные начала и равноправие сторон в судопроизводстве (статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Указанный конституционный принцип, наиболее последовательно реализуемый при производстве в суде присяжных (раздел десятый УПК РСФСР, статьи 429 и 447), а также при рассмотрении дел частного обвинения (часть вторая статьи 295), когда потерпевший как равноправная сторона в состязательном процессе участвует в судебных прениях, должен соблюдаться при рассмотрении всех уголовных дел. Участие потерпевшего в судебных прениях важно именно потому, что в этой, завершающей стадии состязания (спора) стороны получают возможность, анализируя все обстоятельства дела с разных позиций, способствовать формированию внутреннего убеждения судей, объективной оценке ими собранных доказательств и, следовательно, постановлению законного и обоснованного приговора.

В силу же положений частей первой и второй статьи 295 УПК РСФСР потерпевшие по большинству уголовных дел лишаются возможности в качестве стороны в процессе подвести итоги судебного исследования, сформулировать свои требования, высказать возражения, воздействуя на формирование внутреннего убеждения судей и тем самым — на характер и содержание принимаемого решения, т.е. существенно ограничиваются в своем праве на судебную защиту.

...Любое преступное посягательство на личность, ее права и свободы является одновременно и наиболее грубым посягательством на человеческое достоинство, поскольку человек как жертва преступления становится объектом произвола и насилия. Государство, обеспечивая особое внимание к интересам и требованиям потерпевшего от преступления, обязано способствовать устранению нарушений его прав и восстановлению достоинства личности. Такая обязанность государства в полной мере соответствует Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, согласно которой обеспечение потерпевшему доступа к правосудию должно сочетаться со справедливым обращением и признанием его достоинства (пункт 4).

Рассматриваемые положения статьи 295 УПК РСФСР предоставляют потерпевшему от преступления процессуальную возможность для защиты в судебных прениях лишь своих материальных интересов, допуская его участие в них в качестве гражданского истца, однако исключают участие в прениях для лиц, которым причинен только физический или моральный вред, т.е. прежде всего для тех, кто требует защиты именно достоинства личности.

Исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его постановлениях от 3 мая 1995 года, от 2 февраля 1996 года и от 16 мая 1996 года, ограничение доступа к правосудию является одновременно и ограничением фундаментального права на защиту достоинства личности. Это тем более относится к жертвам преступлений.

Лишение потерпевшего возможности участвовать в судебных прениях ничем не оправдано, не является справедливым и выходит за пределы конституционно допу-

стимых ограничений прав и свобод. Оно необоснованно ущемляет закрепленные Конституцией Российской Федерации права потерпевшего на доступ к правосудию и на судебную защиту, умаляет достоинство личности и нарушает конституционный принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон.

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 частей первой и второй статьи 295 УПК РСФСР, на основании которых потерпевший по уголовному делу не допускается к участию в судебных прениях, кроме как по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 115, 116, частью первой статьи 129 и статьей 130 Уголовного кодекса Российской Федерации, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 52, 46 (часть 1) и 123 (часть 3).

2. Признание положений частей первой и второй статьи 295 УПК РСФСР, на основании которых потерпевший по уголовному делу не допускается к участию в судебных прениях, не соответствующими Конституции Российской Федерации обязывает суды применять указанную статью без каких-либо ограничений допуска потерпевшего к участию в судебных прениях, исходя из непосредственного действия Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 27 января 1999 г. № 2-П

«По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.Т. Ведерникова, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, В.И. Олейника, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева с участием представителей Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, — доктора юридических наук В.Г. Вишнякова, доктора юридических наук В.В. Лазарева и доктора юридических наук В.А. Савельева, руководствуясь статьей 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой статьи 3, пунктом 2 части второй статьи 21, статьями 36, 74 и 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в открытом заседании дело о толковании статьи 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы о толковании положений статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании указанных конституционных положений.

Заслушав выступление судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей Государственной Думы, выступления приглашенных в заседание представителей: от Президента Российской Федерации — полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, от Правительства Российской Федерации — С.Н. Иванова, от Верховного Суда

Российской Федерации — Б.А. Горохова, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...по мнению Государственной Думы, в соответствии со статьями 71 (пункт «г») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации система федеральных органов исполнительной власти, порядок их организации и деятельности определяются законодательным путем. При этом Государственная Дума считает, что понятие «система федеральных органов исполнительной власти» включает в себя Правительство Российской Федерации, порядок деятельности которого устанавливается федеральным конституционным законом, а также иные федеральные органы исполнительной власти, совокупность, порядок образования и деятельности которых должны устанавливаться федеральным законом.

Понятие «структура федеральных органов исполнительной власти», используемое в статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, интерпретируется Государственной Думой как внутренняя организация каждого отдельного федерального органа исполнительной власти; именно эту внутреннюю организацию, считает заявитель, и представляет Председатель Правительства Российской Федерации, согласно статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, Президенту Российской Федерации для утверждения.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации! Уважаемые судьи Высокого Суда!

Есть одно общее правило, есть одна аксиома, которая действует в правовом государстве. Органам государственной власти, должностным лицам государства разрешено только то, что прямо дозволено законом, — органам любой ветви государственной власти и должностным лицам любого уровня.

Уважаемые судьи Высокого Суда! Есть принцип, которому вы служите, которому служит вся демократическая общественность — принцип конституционализма, принцип конституционализма в устройстве функционирования государственной власти. Этот принцип связывает каждый государственный орган, каждое должностное лицо конкретными полномочиями и не допускает так называемых скрытых полномочий. Конституции всегда были призваны ограничивать исполнительную власть своими положениями, положениями конституционных законов, положениями обыкновенных законов. И этот принцип — принцип конституционализма — не допускает действий, прямо не входящих в компетенцию соответствующего органа.

Установление системы федеральных органов исполнительной власти ни в одном нормативном акте не отдано Президенту Российской Федерации. Следовательно, существующая практика интерпретации конституционных норм, сама практика издания соответствующих указов Президента и любые другие формы выражения такого рода практики (соглашения или любые другие действия) не соответствуют Конституции. Не соответствуют ее статье 2, прежде всего, поскольку не вяжутся ни с демократизмом, ни с ценностями правового государства. Сам факт того, что в Конституции Российской Федерации употребляется два разных понятия — «система исполнительной власти» (статья 71, пункт «г») и «структура федеральных органов исполнительной власти» и отдается на утверждение Президенту (и даже не на утверждение, как здесь было правильно подчеркнуто) только второе,

говорит сам за себя. Разделение двух понятий в Конституции не может быть случайным.

Уважаемые судьи Высочайшего Суда! Каждый из вас вправе спросить меня, если это, скажем, «утверждение» условно отдано Президенту, если установление системы, об утверждении системы даже не может быть и речи, если установление системы не входит в компетенцию Президента, то не отдаю ли я эту прерогативу тому органу, который представляю? Нет и еще раз нет. Государственной Думе Конституцией Российской Федерации также нигде не предоставлено устанавливать систему федеральных органов исполнительной власти.

Статья 71 пункт «г» Конституции относит это к ведению Российской Федерации без установления конкретного субъекта реализации этого права здесь или в последующих конституционных нормах. В таком случае из факта умолчания со всей очевидностью вытекает, что это прерогатива всех федеральных органов, что это предмет законодательного регулирования.

В установлении системы федеральных органов исполнительной власти должны участвовать: Государственная Дума, которая принимает соответствующий закон (желательно, чтобы его готовило Правительство с участием президентской Администрации), Совет Федерации, который одобряет принятый Государственной Думой закон, и, наконец, Президент, который этот закон подписывает.

Позвольте заметить и подчеркнуть, что существующая практика установления системы федеральных органов исполнительной власти является нарушением принципов российского федерализма, поскольку совершенно игнорирует волю субъектов Федерации. Статья 76 Конституции в первой части предусматривает принятие по предметам ведения Российской Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов. Субъекты Федерации затруднены в установлении системы своих органов государственной власти, то есть в реализации части 1 статьи 77 Конституции, если они не участвуют в установлении системы федеральных органов исполнительной власти. Это тем более приходится подчеркивать, поскольку согласно части 2 той же статьи 77 по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Кстати, толкование пункта «г» статьи 71 в ее связи с частью 2 статьи 77 позволяет увидеть, что единая система представляет собой, прежде всего, набор органов. Одну часть этой единой системы устанавливает Федерация, а другую — субъекты. В субъектах Федерации это делается законодателем на самом высоком уровне законодательного регулирования. И было бы нарушением правовых принципов единства правового регулирования, если бы одна и та же система устанавливалась разными ветвями государственной власти.

Самим федеральным органам исполнительной власти позволено создавать для осуществления своих полномочий свои территориальные органы, но не более (часть 1 статьи 78).

Президент и Правительство, согласно части 4 статьи 78, обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей

территории, но опять же — не более. Устанавливать систему исполнительной власти на всей территории они не могут. Это противоречило бы статье 77 Конституции. В любом случае федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (статья 5, часть 3 Конституции). И было бы посягательством на основы конституционного строя игнорирование воли субъектов Федерации при установлении системы федеральных органов государственной власти.

Понятие «система» как раз включает в себя понятия целостности, единства, разрушать которые никому не позволено, имея в виду правовую сторону вопроса. Одобрение сложившейся практики установления системы исполнительной власти путем соответствующей интерпретации статьи 112 Конституции давало бы повод для решительных предложений о пересмотре Конституции. Сама эта практика может быть интерпретирована как нарушение части 4 статьи 3 Конституции, согласно которой никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Даже в общих полномочиях Президента, установленных статьей 80 Конституции, говорится лишь о праве и обязанности Президента обеспечивать согласованное функционирование взаимодействия органов государственной власти, но не об установлении их систем. Не предусмотрено такое полномочие и статьей 83 Конституции, устанавливающей исчерпывающий перечень полномочий Президента.

Позвольте в заключение воспроизвести фрагмент статьи 1 подписанного в свое время Президентом Российской Федерации Закона «О защите конституционных органов власти в Российской Федерации». Цитирую: «Создание структур власти вне порядка, предусмотренного конституциями и законами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации, является незаконным». «Конституциями и законами»!

Исходя из сказанного в Постановлении Конституционного Суда могло бы быть записано: во-первых, в соответствии с пунктом «г» статьи 71 и частью 1 статьи 112 законодатель может определить систему федеральных органов исполнительной власти, то есть установить состав этих органов, статус этих органов, взаимодействие, взаимоотношение между собой, взаимоотношение с подвластными структурами и населением, порядок их образования и деятельность. Во-вторых, в соответствии с частью 1 статьи 112, руководствуясь Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Правительство разрабатывает, а Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, то есть предложения о структуре федеральных исполнительных органов в области обороны, в области внутренних дел, в области безопасности, связи и так далее. Такого рода акты Президента вполне конституционны и основаны на законе. Президент соответствующими указами реализует это конституционное право.

Уважаемые судьи! Законодательный процесс зашел в тупик. Остается лишь надеяться, что Постановление Конституционного Суда выведет законодателя из него. Спасибо.

<...>

В порядке дополнения — и та, и другая нормы Конституции имеют самостоятельное и в равной степени юридической силы значение, и та и другая норма должны быть реализованы соответствующим образом. Одна должна быть реализована законодателем, когда речь идет о системе, и другая должна реализовываться Президентом. Относительно наполнения соответствующих нормативных актов, имея в виду закон и Указ Президента, — это вопрос. Полагаю, в перспективе законодательная власть и Президент могли бы в данном случае договориться, в каком акте какие вопросы отражаются, тем более что сам Президент издавал указы — один указ о системе, другой указ о структуре. Он и сам разделяет соответствующие нормы. И во исполнение одной конституционной нормы издавал один указ, во исполнение другой конституционной нормы издавал другой указ. Так что принятие закона о системе органов государственной власти отнюдь и совершенно не умаляет, а, напротив, может быть, подчеркивает значение нормы, которая содержится в статье 112 Конституции.

<...>

О.С. Хохрякова. У меня вопрос в связи с дополнением, которое сделал Валерий Васильевич. Валерий Васильевич, Вы в своем выступлении предыдущем, когда говорили о федеральной системе органов исполнительной власти, употребляли слова «состав органов», «набор органов». Поясните тогда, пожалуйста, что Вы под этим имеете в виду. Это что, перечень федеральных министерств, перечень государственных комитетов или что-то иное?

В.В. Лазарев. Когда речь идет о составе, вне всякого сомнения, перечень сюда входит.

О.С. Хохрякова. Значит, система — это перечень?

В.В. Лазарев. Не только. Постольку, поскольку вопросы взаимосвязи и правового статуса вообще невозможно определить, не обозначив перечень, и вообще невозможно решить вопросы взаимоотношений без соответствующего обозначения перечня, хотя этот перечень, может быть, должен отличаться от того перечня, который содержится, скажем, в соответствующих указах Президента. Они могут не совпадать. Это уже вопросы законодательной техники и взаимоотношений властей.

О.С. Хохрякова. Скажите, я Вас правильно понимаю: в понятие системы входит и утверждение определенного перечня министерств, ведомств конкретных?

В.В. Лазарев. С моей точки зрения, да.

О.С. Хохрякова. А тогда что же является структурой, на Ваш взгляд?

В.В. Лазарев. На мой взгляд, речь идет о структуре. Есть Указ Президента Российской Федерации, посвященный системе структуры в сфере связи, и там соответственно Министерство связи и все остальное расписывается. Но есть также Указ, утверждающий положение об МВД, и там соответствующая структура Президентом утверждается, расписывается. И с этой точки зрения, скорее всего, речь идет о тех органах, которые являются как бы подсистемой. Система одна и система другая: это взаимосвязанные вещи. Одна из систем может включать в себя другую систему, которая будет являться подсистемой по отношению к первой. Словом, здесь целый ряд таких позиций теоретических, в которые я не углубляюсь.

О.С. Хохрякова. Значит, фактически понятие «структура» мы применяем только к конкретному министерству и ведомству?

В.В. Лазарев. Прежде всего.

М.В. Баглай. Пожалуйста, еще вопросы. Тамара Георгиевна Морщакова, пожалуйста.

Т.Г. Морщакова. Я хотела бы уточнить позицию двух представителей Государственной Думы, чтобы понять, полностью ли она совпадает. Пожалуй, из последнего ответа Валерия Васильевича я уже почти пришла к этому убеждению, но все-таки хочу еще раз уточнить. Как я себе представляю, Виктор Григорьевич изложил свое мнение таким образом, что и понятие, и система, и структура органов государственной власти должны устанавливаться законом. Мне казалось, что в выступлении Валерия Васильевича прозвучало несколько иное, поскольку он просто полагает, что структура — это несколько не то, что устанавливается в соответствующих указах Президента о структуре федеральных органов исполнительной власти, а лишь внутренняя структура конкретного ведомства и за пределы конкретного ведомства не выходит. Тогда и Вы тоже, Валерий Васильевич, считаете, что и систему, и структуру устанавливать должны законы?

В.В. Лазарев. Я еще раз повторяю, что нет. С моей точки зрения, система устанавливается, как это предписано Конституцией, в законе, а структура — в указе. Повторяю, что развести их сегодня мы не сможем, и даже Конституционному Суду не удастся полностью развести в содержательной части, что должно быть в законе, а что должно быть в указе. Это не так просто, это очень серьезная проблема. Для меня важно зафиксировать то, что это два разных понятия, две разные нормы и два способа реализации той и другой конституционной нормы — законом и указом. Думаю, что у нас большого расхождения нет с Виктором Григорьевичем, и, наверное, если он дополнит мой ответ, великого расхождения не будет.

Т.Г. Морщакова. К Вам еще один вопрос, Валерий Васильевич.

М.В. Баглай. Пожалуйста.

Т.Г. Морщакова. Насколько я поняла Вашу позицию, Вы считаете, что статья 71 определяет компетенцию Федерации, но не компетенцию законодателя? Статью 71 Конституции я имею в виду.

В.В. Лазарев. Она определяет компетенцию действительно Федерации, и, следовательно, коль скоро никому не отдает конкретно, ни одному исполнителю... судебная власть, наверное, не будет ее устанавливать, правда? Ей это нигде не дано. Исполнительной власти тоже нигде не дано. И с этой точки зрения, тем более учитывая статью 76, по вопросам Федерации принимаются законы с учетом этой нормы. Разумеется, вопросы решаются законодателем, следовательно, практически всеми — так или иначе исполнительной и законодательной властью.

Т.Г. Морщакова. Тогда еще один вопрос в связи с этим. Значит, предписание, которое как принцип Вы сформулировали, что государственным властям, любым их органам, дозволено только то, что прямо предписано законом, на законодательную власть не распространяется?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения. Государственная Дума не может в данном случае решать вопросы установления системы федеральных органов

исполнительной власти сама, самолично. Этот вопрос решается законом в установленном порядке. Речь идет еще и о процедуре соответствующей. И с этой точки зрения Дума, Совет Федерации и Президент, и подключаются Правительство и Администрация, вне всякого сомнения, в качестве разработчиков соответствующего закона, — все заняты в установлении этой системы. Субъекты Федерации, самое главное, через Совет Федерации привлекаются.

Т.Г. Морщакова. Но ведь не записано в Конституции, что законодатель каким-то иным образом, кроме принятия законов, решает все, что отнесено к его ведению.

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Значит, у законодателя есть единственная форма деятельности?

В.В. Лазарев. Принимать закон.

Т.Г. Морщакова. Но компетенция законодателя в Конституции прямо тоже перечислена?

В.В. Лазарев. В данном случае эта компетенция вытекает прямо именно из статьи, которая по вопросам ведения Федерации обязывает принимать соответствующие федеральные законы.

Т.Г. Морщакова. Она обязывает принимать по всем вопросам или говорит, что если законодатель принимает по вопросам Федерации какое-либо решение нормативное, то это должен быть закон федеральный конституционный или просто федеральный?

В.В. Лазарев. Она предоставляет право и в большой степени обязывает законодателя, если эти вопросы не решены, принимать соответствующие законы по вопросам ведения Федерации.

Т.Г. Морщакова. Но это право законодателя никто не отрицает?

В.В. Лазарев. Это право — право законодателя — отрицает президентская сторона. Михаил Алексеевич, не знаю, какова его будет позиция, но он полагает, что это право Президента — устанавливать соответственно и систему, и структуру; мы знаем и тот и другой Указы Президента.

М.В. Баглай. Судья Гаджиев, пожалуйста.

Г.А. Гаджиев. Вопрос к уважаемому Валерию Васильевичу. Вопрос касается статьи 112 Конституции Российской Федерации. Обращаю Ваше внимание на то, что слово в предложении этой статьи использовано во множественном числе. И, ориентируя Вас, обращаю Ваше внимание на статью 110 Конституции, где, насколько я понимаю, понятие «Правительство» употребляется в двух смыслах. В узком смысле (во второй части) и в широком смысле (первая часть этой статьи).

Так вот вопрос: согласились бы Вы с такой интерпретацией статьи 112: Председатель Правительства должен вносить предложения как о структуре Правительства в узком смысле (имея в виду количество первых заместителей, заместителей и так далее), так и о структуре Правительства в широком смысле (как совокупности всех федеральных органов государственной власти)?

В.В. Лазарев. Относительно структур Правительства в узком смысле слова — Конституция практически эти вопросы решает, и решает эти вопросы Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

А что касается широкого понимания понятия «Правительство», то я бы не ставил так вопрос. Одно дело — система исполнительной власти в целом, и другое дело — Правительство, которое эту исполнительную власть или систему федеральных исполнительных органов возглавляет. Я бы все-таки не ставил знак равенства между теми и другими. С этой точки зрения все остальное отпадает.

Г.А. Гаджиев. Спасибо. И тогда еще один вопрос. Как Вы полагаете, когда в статье 11 Конституции говорится о том, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды, имеется в виду Правительство в смысле Председателя Правительства, его заместителей и только федеральных министров, потому что Правительство в узком смысле охватывает только федеральных министров, следовательно, государственную власть не осуществляют федеральные государственные комитеты, службы, агентства и так далее?

В.В. Лазарев. В свое время меня учили, Ваша честь, что государственную власть исполняет и директор школы, и ректор университета (государственные тогда были учреждения образовательные), и администрация любого государственного предприятия. В таком случае мы можем сказать, что Правительство — это в том числе и конкретные руководители всех государственных учреждений и государственных предприятий. Если так широко понимать слово «Правительство». Здесь есть вопросы, разумеется, здесь есть предмет для толкования, но где-то должен быть и предел такому широкому пониманию «Правительства». А исполнительную власть они осуществляют.

Г.А. Гаджиев. Следующий вопрос будет касаться статьи 7 (пункт «г»). Насколько я понял Вашу позицию, Вы исходите из того, что к ведению Российской Федерации относится, безусловно, установление системы федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Но эта сфера ведения реализуется тремя нормотворческими органами. Во-первых, это конституционный законодатель, во-вторых — Федеральное Собрание, в-третьих, насколько я Вас понял, — Президент. Уточните, что же все-таки является в этой сфере общих задач прерогативой Федерального Собрания? Потому что меня очень беспокоит тот спор, который возник в Комитете по законодательству, когда Президент вносит закон об общих началах организации исполнительной власти, а Государственная Дума хочет прописать перечень и всех министерств. Как Вы полагаете, где надо остановиться?

В.В. Лазарев. Здесь две крайности. Вот та крайность советской Конституции, которую надо было всякий год, а может быть, и полугодие менять, когда весь перечень содержится в Конституции. Это крайность одна! И есть другая крайность, когда перечень устанавливает сама исполнительная власть. Я даже думаю, в федеральном конституционном законе не следует устанавливать весь этот перечень, поскольку всякое его изменение требовало бы две трети. Следовательно, устанавливать весь этот перечень можно в законе обыкновенном — не конституционном! У нас возможностей для того, чтобы в соответствии с изменением жизни и изменением ситуации внести соответствующее изменение в обыкновенный закон, гораздо больше!

И здесь и сама исполнительная власть (я имею в виду, что Правительство может войти с законодательной инициативой), и Президент может войти

с законодательной инициативой. И с этой точки зрения тот факт, что Президент вошел с законодательной инициативой о принятии соответствующего закона, он очень отраднй. Это прекрасно. Это замечательно. Но суть-то в чем состоит? В том, что в этом законе, в отличие от того альтернативного, о котором говорил Вячеслав Александрович, все оставлено за Президентом. Вот в чем дело! Получается, чьи систему и структуру должен формировать Президент? И вот на этом столкнулись две ветви власти, и потому Государственная Дума и хотела бы, чтобы Конституционный Суд развел их все-таки: система — это дело законодателя, структура — это дело Президента!

Г.А. Гаджиев. Вы полагаете, что в этом законе, который, с Вашей точки зрения, должен быть в ранге федерального закона, должен содержаться перечень всех федеральных министерств, государственных комитетов, служб, агентств. Так что, каждое изменение, каждая реорганизация органа предполагает изменение закона?

В.В. Лазарев. Отвечая на вопрос Ольги Сергеевны, очень схожий, я пытался оговориться, что, возможно, это будет не весь перечень. И возможно, какие-то звенья этой исполнительной власти уйдут к Президенту. Я боюсь в данном случае определять содержание закона. И мне кажется, что сегодня это очень затруднительное дело — определять содержание закона.

А вот что касается порядка, в том числе вопроса Николая Васильевича, и на Ваш вопрос, уважаемый конституционный судья, что касается порядка формирования, вместе с составом и вместе со статусом соответствующих органов в общей форме, возможно, и прописывается порядок формирования.

А что касается техники формирования и многих других вопросов формирования — в той части, в какой они уже отнесены к компетенции самого Правительства, в той части, в какой они уже отнесены соответствующими нормами к компетенции Президента, — они уходят к Президенту и Правительству! Здесь нет никаких сомнений!

Г.А. Гаджиев. И еще один вопрос. Я так понимаю Вас, Валерий Васильевич, что Вы отстаиваете полномочия Федерального Собрания. Речь идет не о каких-то амбициях (не имеющих тех или иных государственно-правовых значений), а преследуется цель обеспечения стабильности исполнительной власти, чтобы не было чехарды, чтобы через каждые шесть месяцев не меняли перечень министерств, не разгоняли министерства, комитеты не создавали новые? Именно такие, полагаю, цели?

В.В. Лазарев. Стабильность и единство этой системы, которых действительно (уже был ответ на этот вопрос) мы не имеем в рамках Российской Федерации. И Вам известен тот в перспективе запрос, судьба которого, наверное, во многом или в известной степени зависит и от того постановления, которое Вы вынесете по данному запросу.

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, я еще вопрос не задал и вовсе не хотел спрашивать об этом запросе.

В.В. Лазарев. Прошу прощения.

Г.А. Гаджиев. Как Вы полагаете, нет ли других правовых способов обеспечения этой стабильности, нежели предоставление права Федеральному Собранию устанавливать поименный перечень министерств и комитетов? Неужели это единственный правовой способ?

В.В. Лазарев. Мне всегда казалось, что в вопросах спорных, в вопросах конфликтных, в вопросах, когда завязана политика, самый наилучший, самый прекрасный способ их разрешения — это закон, которому будут следовать все власти. И в законодательной процедуре, которая может последовать в этом плане, столкнутся эти интересы, но мы знаем, что все-таки есть возможности из них, из этих столкновений, выбраться. Закон — самый хороший способ разрешения всех конфликтов.

Г.А. Гаджиев. Спасибо.

<...>

Т.Г. Морщакова. У меня два вопроса к представителям Государственной Думы. Первый вопрос такой: определяет ли Конституция те случаи, которые должны быть урегулированы, или все вопросы, которые должны быть урегулированы законом — не конституционным законом, а просто законом? И должна ли она их определять?

В.В. Лазарев. В большинстве случаев так или иначе из текста Конституции вытекает, что вопрос должен быть урегулирован законом. Применительно к рассматриваемому случаю в силу того, что он в жизни возник и, более того, обострился, мы, естественно, обращаемся к законодательству, и в первую очередь — к Конституции, из которой применительно к данному случаю вытекает необходимость регулирования отношений соответствующим законом.

Т.Г. Морщакова. Но Вы считаете, что это вытекает из Конституции, а не из осознанной необходимости такого регулирования, о которой Вы сейчас сказали?

В.В. Лазарев. Но разве можно противопоставить то и другое? Если есть осознанная необходимость, мы действительно обращаем свои взоры к акту самой высокой юридической силы и находим подтверждение того, что только законом можно решить данную ситуацию, а не каким-либо иным нормативным актом.

Т.Г. Морщакова. Тогда еще один вопрос. Существует несколько статей Конституции, которые устанавливают, что тот или иной вопрос (много таких статей) должен быть решен в законе. Вот применительно к судебной системе написано, что судебная система устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом. Здесь употреблено слово «система». Применительно к деятельности Правительства в статье 114 (части 2) Конституции написано: порядок деятельности Правительства определяется федеральным конституционным законом. Полагаете ли Вы, что такие конституционные нормы позволяют говорить о том, что Основной Закон порозному относится к формам закрепления системы судов и к формам закрепления или определения системы или структуры Правительства?

В.В. Лазарев. К сожалению, в Конституции есть самые разные положения, и есть такие положения, которые требуют как раз толкования — и толкования самого высокого уровня. И сегодня, когда нет прямого указания, и с этой точки зрения, поскольку возникли спорные ситуации, есть необходимость толковать те нормы, которые указаны в запросе Государственной Думы.

Т.Г. Морщакова. В том смысле, что порядок деятельности Правительства, который определяется законом по Конституции, должен включать в себя и регламентацию в таком законе системы или структуры?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Те нормы не являются предметом запроса Государственной Думы. Хотя, наверное, они будут каким-то образом вовлечены в тот мыслительный процесс, который придется осуществлять применительно к тем статьям Конституции, которые указаны в запросе.

Т.Г. Морщакова. Но Вы это не анализировали?

В.В. Лазарев. В данном случае, полагаю, можно отвлечься от прямого истолкования тех норм, которые Вы называете. Судебная система — это одно, Правительство — это другое, а система исполнительной власти — что-то третье. Разные статьи Конституции, и с этой точки зрения позволю себе отвлечься.

М.В. Баглай. Так, еще есть вопросы? Судья Зорькин, пожалуйста.

В.Д. Зорькин. Уважаемые представители, скажите, пожалуйста, почему из Федерального конституционного закона «О Правительстве» было изъято положение, связанное с регулированием ну каких-то вопросов, так будем говорить, системы, из проектов, а затем и из окончательного текста? Это первый вопрос. А с ним связан более общий вопрос: почему, если у Думы нет никакого сомнения насчет неопределенности или неопределенности этой нормы, ее позиция здесь изложена нам, если Дума считает, что она вправе принять закон, где бы регулировались вопросы системы Правительства, почему не принят такой закон или, по крайней мере, нормы в каком-то законе?

В.В. Лазарев. Если можно, я отвечу на вопрос уважаемого конституционного судьи. Вот у меня перед глазами стенограмма заседания Государственной Думы, бюллетень № 144 от 25 декабря 1997 года. Это как раз тот день, когда присутствовал Председатель Правительства, когда вопрос обсуждался о Федеральном конституционном законе. На мой взгляд, позиция Думы в данном случае очень ярко и хорошо изложена председателем комитета А.И. Лукьяновым. Пр процитирую: «Президент, как явствует из его письма от 22 декабря 1997 года, согласился с нашими предложениями и внес их на рассмотрение Государственной Думы. В чем суть представленных поправок? Во-первых, как я уже отмечал, представляется возможным исключить статью 5 закона, поскольку вопрос, который в ней регулируется, должен быть решен в готовящемся сейчас законе «О федеральных органах исполнительной власти». Причем по этому вопросу, о том, что понимать под системой и структурой исполнительных органов (статьи 77 и 112 Конституции), Дума обратилась в Конституционный Суд. Ясно, что до получения решения Конституционного Суда эту норму вполне можно было бы не записывать в Закон «О Правительстве Российской Федерации». Вот такова позиция Государственной Думы, когда она исключала соответствующую статью в силу достигнутых договоренностей.

В.Д. Зорькин. Уважаемый председатель, можно мне в связи с этим конкретный вопрос?

Я знаком со стенограммой, Валерий Васильевич, и с выступлением Анатолия Ивановича. Я спрашивал не об этом, а имел в виду волю Думы — то, что не хватило 300 голосов, для того чтобы провести то или другое свое видение по вопросу системы. Проходил ли какие-то чтения Закон «О Правительстве», когда решался вопрос и о статье 5. Потому что, если встать на эту точку зрения, то это означает тогда, что по любому вопросу, если Дума

считает, что есть разные точки зрения у Президента и у Думы, надо обращаться в Конституционный Суд прежде, чем принять закон, будь то закон о дорожных фондах, о пенсионном обеспечении и так далее?

В.А. Савельев. Я готов ответить на вопрос Уважаемого Валерия Дмитриевича. Никаких парламентских слушаний не было...

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Уважаемый Михаил Алексеевич — полномочный представитель Президента в Конституционном Суде Российской Федерации — сделал, на мой взгляд, очень важное заявление, которому я придаю очень серьезное значение: предполагаю, что оно стоит всех других положений, которые были высказаны Михаилом Алексеевичем. Михаил Алексеевич сказал, что Президент признает разницу между системой федеральных органов исполнительной власти и структурой федеральных органов исполнительной власти, и только потому издавал Указ о системе федеральных органов исполнительной власти, что не было закона до сих пор, принятого Федеральным Собранием.

Полагаю, что Федеральное Собрание заслуживает всяческой критики и Государственная Дума — в первую очередь за то, что она такого закона до сих пор не имеет. Должен быть закон о системе федеральных органов государственной власти, в котором и должны быть решены самые различные вопросы. Отсюда, кстати, вытекает и то, что та политическая практика, те политические соглашения, которые имели место в декабре прошлого года, они не имеют того значения.

Я бы вообще решительно возражал против убеждений о том, что различного рода правоприменительная практика (здесь я уже возражаю вам, уважаемый Михаил Алексеевич), разного рода политические соглашения властей могут содержательно наполнять конституционные нормы и, более того, восполнять имеющиеся в Конституции пробелы. Безоговорочное следование этой линии может привести к самым неблагоприятным политическим и правовым последствиям.

Во-первых, мы тем самым нарушаем установленную процедуру принятия законодательных установлений, тем более если речь идет о нормах конституционного значения, когда требуется строгая стадийность в формулировании и принятии норм, когда необходим особый контроль за соблюдением процедурных правил. Мы решительно осудили осуществление правосудия «тройками», и очень правильно. Но столь же решительно нужно осудить практику правотворчества «четверками», «шестерками» или как угодно. Политические акции — да, политические акты, соглашения — да, но никак не законодательные нормы и не источники права.

Во-вторых, такого рода акты могут не соответствовать Конституции. Почему мы безоговорочно признаем их законность и конституционность? Как раз наоборот, Конституционный Суд должен внимательно смотреть за остальными властями, как бы они не сговорились против Конституции.

В-третьих, даже если мы признаем своего рода соответствие конституционным нормам, ну скажем, четвертому или пятому разделам Конституции, каких-то соглашений, то есть укажем, что складывающаяся практика взаи-

модействия властей или меры по обеспечению Президентом согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти укладываются в рамки его полномочий, установленных статьей 80 Конституции, то даже в этом случае не снимается вопрос о том, не противоречат ли соответствующие акты, соответствующие действия, соответствующие интерпретации первым главам Конституции.

В своем выступлении я указывал, что складывающаяся практика, на мой взгляд, противоречит статье 1 (части 1), и сюда же можно присовокупить и статью 10 Конституции Российской Федерации. Соглашения, о которых шла речь при толковании статьи 111 Конституции, и соглашения, о которых идет речь сегодня, действия в русле этих соглашений были осуществлены под большим политическим давлением, под давлением политических обстоятельств, если угодно, а в Конституционном Суде приходится принимать юридическую сторону вопроса, отвлекаться от той ситуации, и с юридической стороны мы видим не соглашение, а противопоставление позиций, поскольку мы имеем запросы в Конституционный Суд. Да, позиции разные. Эта ситуация обозначилась в противоположных выступлениях здесь, в Конституционном Суде, юридически разные, юридически разное наполнение, юридически разные подходы, и с этой точки зрения никто не собирается втягивать Конституционный Суд в политику, напротив, необходимо отвлечься от политики и дать соответствующее толкование соответствующих норм. И возможно, следовало давно уже Государственной Думе, а может быть, и Президенту обратиться в связи с этим в Конституционный Суд, с тем чтобы незамедлительно оценивать ситуацию с правовой точки зрения иметь правовую основу для своих действий.

Приведу несколько конкретных обстоятельств, несколько конкретных фактов.

Президентом принято довольно много указов в полном соответствии с частью 1 статьи 112. Для примера назову один. Здесь постоянно возникал этот вопрос, и уважаемые члены Конституционного Суда его настойчиво задавали. Так вот, в плане ответа на целый ряд такого рода вопросов назову Указ Президента от 6 июля 1998 года № 806 «Об утверждении Положения о ФСБ России и ее структуре». «Ее структуре» — прямо и непосредственно в названии, и это очень правильно и очень важно.

Здесь были очень правильные вопросы относительно того, формирует ли Президент непосредственно свою Администрацию. Михаил Алексеевич указал, что она тоже относится к федеральным органам...

Нет? Но во всяком случае те вопросы, которые связаны с формированием Администрации, естественно, входят в вопросы определения структуры соответственно и т.д.

Очень характерен Указ от 6 декабря 1995 года «О единой системе федеральных органов исполнительной власти в области связи в Российской Федерации». Вот, кстати, в названии — система, а в действительности, если мы посмотрим, речь идет как раз о структуре...

М.А. Митюков. Нет.

В.В. Лазарев. ...Там набор органов. Словом, уважаемые судьи Конституционного Суда, вы знаете много таких указов Президента, которые действительно укладываются в порядок реализации части 1 статьи 112.

Статья 71 (пункт «г»)³ действительно является общей. И в разных актах, и прежде всего в Конституции, реализуется ее содержание. Никто не говорит, уважаемый Михаил Алексеевич, и никто не может говорить из нас, представляющих здесь Государственную Думу, о том, что отвергается реализация норм компетенции Федерации какими-либо другими актами, помимо законодательных. Нет, мы этого не говорим. Мы говорим только то, что когда непосредственно в компетенцию того или иного (будь то судебный или, тем более, исполнительный орган) органа прямо не вменена, так сказать, обязанность или не определено его право устанавливать то-то, то-то и то-то, в этих случаях вопросы решаются непосредственно законодателем.

Недельный срок. Здесь очень часто фигурировал недельный срок. Полагаю, что в тех условиях, в которых сегодня идет, так сказать, утверждение соответствующих структур, может и недельного срока не хватить. Он мал, поскольку всякий раз переорганизация, реформирование, всякий раз заново соответствующие наименования, потом начинают делить здания, въезжать — не въезжать, кому имущество и так далее. Очень много самого разного рода вопросов возникает, и недельного срока здесь мало будет. А вот тогда, когда система определена в законе, вот тогда предложение Председателя Правительства будет практически (стабильность будет!) сводиться только к тому, какие изменения применительно к утвержденной законом системе можно вносить в соответствующие структуры. Изменения! И не будет постоянного переутверждения соответствующих нормативных актов.

Здесь даже говорили, что любой словарь идентичность системы и структуры определяет. Не буду утомлять вас. У вас словари есть, у вас есть материалы по словарям, но я специально взял с собой несколько словарей. Есть выписки, но не буду их цитировать, однако вы убедитесь, что система и структура все-таки даже словарями разводятся, включая Большую советскую энциклопедию.

Но самое главное — система и структура разведены нашей российской Конституцией. И с этой точки зрения они должны быть разведены в плане актов их реализации.

Позиция Конституционного Суда

...3. С понятием «система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти», используемым в статье 71 (пункт «г») Конституции Российской Федерации, тесно связано понятие «система федеральных органов исполнительной власти», о толковании которого просит Государственная Дума. Являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, в свою очередь, также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру. При этом на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом, — Конституция Российской Федерации применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляющего согласно ее статье 110 исполнительную власть Российской Федерации, устанавливает состав Правительства Российской Федерации, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы (статья 78, часть 1).

Государственная Дума связывает толкование понятия «система федеральных органов исполнительной власти» с вопросом о том, каким актом эта система должна утверждаться — федеральным законом или указом Президента Российской Федерации. По сути она просит разъяснить, допустимо ли регулирование предметов ведения Российской Федерации в правовых формах, указание на которые не содержится в статье 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

По смыслу статей 71 (пункт «г»), 72 (пункт «н»), 76 (части 1 и 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации определение видов федеральных органов исполнительной власти, поскольку оно взаимосвязанно с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (статьи 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 110, 112, 113 и 114).

Такая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации. В данном постановлении указано, что действительный смысл положений статьи 76 Конституции Российской Федерации, устанавливающих формы законодательного регулирования по предметам ведения Российской Федерации, не может быть понят в отрыве от других конституционных положений; как следует из статей 90, 115 и 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации.

Таким образом, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности.

...4. Давая толкование понятия «структура федеральных органов исполнительной власти», содержащегося в статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, необходимо учитывать, что эта статья относится к главе 6 Конституции Российской Федерации, регулирующей вопросы формирования и деятельности Правительства Российской Федерации, и находится в системной связи со статьей 83 (пункт «д») Конституции Российской Федерации, устанавливающей полномочие Президента Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначать на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Из этих конституционных положений следует, что структура федеральных органов исполнительной власти, которую Председатель Правительства Российской Федерации в установленный статьей 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации недельный срок предлагает Президенту Российской Федерации, включает перечень этих органов как основу для представления кандидатур на соответствующие должности в Правительстве Российской Федерации (статья 112, часть 2, Конституции Российской Федерации).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Из положений статей 71 (пункт «г») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 10, 11, 72 (пункт «н»), 77, 78 (часть 1) и 110 следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент Российской Федерации может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

2. Из статьи 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт «г»), 83 (пункт «д»), 110, 111, 114 и 115 следует, что содержащееся в ней понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента Российской Федерации.

Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 90 части 3 Конституции Российской Федерации). При этом, по смыслу статей 106 (пункт «а»), 114 (пункт «а» части 1) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации, такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 2 февраля 1999 г. № 3-П

«По делу о проверке конституционности положений

статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР,

пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета

Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения

в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений

и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР»,

Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР

и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»

в связи с запросом Московского городского суда

и жалобами ряда граждан»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С. Хохряковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.И. Олейника, В.Г. Стрекозова,

с участием адвокатов Г.П. Падвы, А.Е. Бочко, С.Г. Белоковильского, Н.Л. Высоцкой — представителей граждан, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, судьи Московского городского суда С.А.Пашина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации А.В.Клигмана и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451/1-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях».

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Московского городского суда, а также жалобы граждан В.Ю. Гризака, О.В. Филатова и Н.А. Ковалева на нарушение их конституционных прав указанными нормативными положениями. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации эти нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М. Данилова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — В.И. Радченко, от Министерства юстиции Российской Федерации — Е.Н. Сидоренко, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — В.И. Жулева, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В связи с учреждением в Российской Федерации суда присяжных 16 июля 1993 года был принят Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях». Пунктом 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451/1-1 данный Закон вводился в действие со дня опубликования, за исключением пункта 7 раздела II, дополнявшего УПК РСФСР разделом десятым «Производство в суде присяжных». Одновременно пунктом 2 постановления предписывалось принять предложения Ставропольского края, Ивановской, Московской, Рязанской и Саратовской областей о том, что пункт 7 раздела II Закона вступает в силу на их территориях с 1 ноября 1993 года, и предложения Алтайского и Краснодарского краев, Ульяновской и Ростовской областей о том, что этот пункт вступает в силу на их территориях с 1 января 1994 года.

В соответствии со статьей 41 УПК РСФСР, устанавливающей территориальную подсудность уголовных дел, дело подлежит рассмотрению в том суде, в районе деятельности которого совершено преступление; если определить место совершения преступления невозможно, дело подсудно тому суду, в районе деятельности которого закончено предварительное следствие или дознание по делу. Согласно части третьей статьи 42 УПК РСФСР дело, которое по тем или иным основаниям подсудно одновременно нескольким одноименным судам, рассматривается тем судом, в районе деятельности которого было закончено предварительное следствие или дознание по делу.

Московский городской суд просит проверить конституционность положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, а граждане-заявители — пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях», поскольку считают, что они служат основанием для отказа гражданину, обвиняемому в преступлении, за совершение которого в качестве меры наказания уголовным законом установлена смертная казнь, в праве на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, если такие суды на соответствующих территориях не созданы. Тем самым, по мнению заявителей, нарушаются положения Конституции Российской Федерации, в том числе положения ее статьи 20 (часть 2).

...В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации В.Ю. Гризак утверждает, что рассмотрение судом без участия присяжных заседателей дела о преступлении, за которое возможно назначение наказания в виде смертной казни, нарушает его права, предусмотренные статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а также противоречит ее статьям 6 и 19, гарантирующим равенство прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации. Поэтому постановление Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года, допускающее в регионах, где отсутствуют суды присяжных, рассмотрение таких дел судом в составе судьи и двух народных заседателей, является, по мнению заявителя, дискриминационным.

С аналогичными жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации обратились гражданин О.В. Филатов, по приговору Верховного Суда Удмуртской Республики осужденный к смертной казни, и гражданин Н.А. Ковалев, осужденный к смертной казни Приморским краевым судом. Определением Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации смертная казнь Н.А. Ковалеву была заменена на лишение свободы.

<...>

...Будут ли вопросы у представителей Государственной Думы представителям заявителей?

В.В. Лазарев. Если можно, Ваша честь, я задал бы по одному вопросу.

О.С. Хохрякова. Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Прежде всего, Генриху Павловичу я задал бы такой вопрос: если статья 20 Конституции адресована законодателю, то полагаете ли Вы, что пункт 6 Заключительных положений адресован правоприменителю? Относительно статьи 20 я согласен с Вами. Вы подчеркнули слово: «устанавливается» законодателем.

Г.П. Падва. Да, безусловно, адресована законодателю.

В.В. Лазарев. Кому адресован пункт 6?

Г.П. Падва. Скорее всего, правоприменителю.

В.В. Лазарев. Там идет речь о «соответствующих делах». В связи с этим необходимо уяснить, можно ли отнести к «соответствующим делам» те дела, по которым обвиняемым грозит смертная казнь?

Г.П. Падва. Безусловно. Однако вопрос о неконституционности определения «исключительная мера наказания» не был поставлен. Речь идет о неконституционности закона, поскольку поскольку он противоречит указанию Конституции в статье 20.

В.В. Лазарев. Сергею Григорьевичу, если возможно, я бы задал тот же вопрос: если признать неконституционным постановление о введении в действие соответствующего закона, какова судьба самого закона в таком случае?

С.Г. Белоковылский. Полагаю, дефиниции такого теоретического порядка сложно охватить, поэтому я придерживаюсь требований, обращаясь к Высокому Суду, изложенных мною ранее.

В.В. Лазарев. Спасибо. Если можно, я бы уточнил позицию Наталии Леонидовны: согласны ли Вы, что закон, который предусматривает введение суда присяжных в девяти субъектах, по сути нарушает равенство, является неконституционным, поскольку утверждает законность Московской области и законность Москвы. Хотя никто вопрос о неконституционности этого закона не ставит, но по сути не может быть калужской, казанской, сахалинской и амурской законности. С этой точки зрения, правильно ли введение суда присяжных поэтапно в разных регионах, а точнее, в разных субъектах Федерации — сейчас в девяти, потом еще в десяти, потом еще в пяти и так далее?

Н.Л. Высоцкая. Я хотела бы конкретизировать этот вопрос. Вы спрашиваете: правильно ли я понимаю конституционность закона, предполагающего введение суда присяжных поэтапно в регионах? С точки зрения равенства всех перед законом, о чем говорится в Декларации прав человека, это может вызвать сомнение. Но реалии есть реалии, и поскольку невозможно ввести суд присяжных во всех регионах, то нужно искать компромиссные решения. Мы сейчас говорим о том, что смертная казнь нигде не может применяться, ни в каких регионах без суда присяжных заседателей. Поэтому, может быть, тот вариант, который предложил Пашин, поможет хотя бы одному человеку и слава Богу.

В.В. Лазарев. Спасибо. У меня нет вопросов, Ваша честь.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Суда!

Разумеется, сегодня при рассмотрении этого дела в первую очередь встают вопросы неправового характера — вопросы, которые будоражат общественное мнение, по-разному освещаются в нашей прессе. Вне всякого сомнения, проблема смертной казни в России и проблема введения суда присяжных — это острополитические, публицистические, научные, я бы сказал, проблемы. И в качестве научного работника я хотел бы подняться над теми крайними позициями — позицией непререкаемой и самой быстрой отмены смертной казни и, напротив, продолжения применения этого вида уголовного наказания, позиции неоправданного и повсеместного введения в России суда присяжных и позиции, согласно которой суд присяжных, увы, неуместен в России. Полагаю, что эти крайности должны быть каким-то образом скрашены, должны быть установлены противовесы тем негативным явлениям, которые могут проистекать как из того, так и из другого решения. И то, и другое решение имеет очень большие плюсы, но в то же время и свои минусы. С этой точки зрения поиск компромисса должен быть обеспечен. Но это, если угодно, — публицистика. А что касается проблемы права, то здесь есть позиция Конституции, которая выражена в статье 20, то я вынуж-

ден признать, что она адресована именно законодателю и адресована таким образом, что в какой-то перспективе смертная казнь будет отменена, а до того федеральный закон, имею в виду Уголовный кодекс, уже реализовал эту конституционную позицию, до того она может быть определена «за особо тяжкие преступления», перечень их известен.

Да, вне всякого сомнения, есть еще условия для того, чтобы такого рода дела рассматривались судами присяжных. Но и в этом случае адресовано не только правоприменителю, но и законодателю соответствующее конституционное положение, согласно которому законодатель призван к тому, чтобы издать федеральный закон, устанавливающий порядок рассмотрения. При этом позиция Государственной Думы такова, что и по той, и по другой конституционной норме он предпринимает определенные усилия. Другой вопрос — насколько быстро следует ожидать результатов, насколько оперативно он решает соответствующие вопросы.

Прежде всего, по вопросу о суде присяжных. Да, в новом Уголовно-процессуальном кодексе, который готовится ко второму чтению, есть ряд статей, непосредственно устанавливающих необходимость действия суда присяжных повсеместно в России, без ограничения.

Более того, не только в случае, когда обвиняемому грозит смертная казнь, но и пожизненное лишение свободы — статья 34 проекта Уголовно-процессуального кодекса.

Статья 266 проекта Уголовного кодекса позволяет ходатайствовать о рассмотрении дела в другом суде, и там есть такое понятие, как «объективность». В интересах объективности точно так, как это имело место в выступлении уважаемого судьи Пашина, новый Уголовно-процессуальный кодекс предоставляет такую возможность, и споры о подсудности вообще исключаются. Достаточно обратиться с ходатайством такого рода, и суд обязан принять к своему производству данное дело.

Таким образом, как мне кажется, и по тому, и по другому вопросу законодатель предпринимает меры. Я полагаю, что адвокатское сословие должно активнее участвовать в работе депутатского сословия, и проводить свои позиции в соответствующем комитете Государственной Думы активнее.

Я не стал бы оценивать здесь соответствующие приговоры судов. Здесь очень много вопросов, прежде всего о том, могли ли напрямую применять суды Конституцию в данных случаях. Это вопрос непростой, потому что Пленум Верховного Суда, по-моему, дает такую возможность судам — применять Конституцию напрямую там, где есть пробел. Не там, где речь идет о необходимости истолкования, или не там, где есть противоречия каких-либо законов Конституции (в этом случае совершенно оправдано и правомерно обращение в Конституционный Суд), а там, где есть пробел.

Есть ли пробел в данном случае? На мой взгляд, как бы то ни было, а Конституция эту проблему решает в обращенном к правоприменителю пункте 6. Конечно, речь идет о процессуальном моменте — о порядке рассмотрения, но по соответствующей категории дел. Законодатель устанавливает эту норму как исключительную, как специальную, которая, разумеется, применяется, несмотря на существование статьи 20 Конституции, впредь до принятия федерального закона, устанавливающего другой порядок, подчер-

киваю, по данной категории дел. До этого такие дела могут быть рассмотрены в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Сроки, как видите, не установлены. Если бы для законодателя был установлен срок (указано только «впредь до...»), в который он должен принять федеральный закон, и этот срок истек, то был бы пробел в праве. Это была бы несколько иная ситуация.

Я вижу пути решения здесь двоякого рода и, во-первых, это усилие общественности, демократической общественности в плане отработки возможностей уйти от смертной казни в России и введение суда присяжных. Во-вторых, через принятие уголовно-процессуального кодекса, в котором эти вопросы, и не только эти, а и все другие вопросы, решаются комплексно.

Полагаю, что постановление Конституционного Суда будет способствовать и оптимизации правоприменительной практики, и законодателю, который ждет от Конституционного Суда определенного рода поддержки в этом вопросе. Спасибо.

О.С. Хохрякова. Продолжаем наше заседание.

Я прошу Валерия Васильевича встать за трибуну. Представители заявителя имеют возможность задать представителю Государственной Думы вопросы, если у них такие вопросы имеются.

С.А. Пашин. Да, Ваша честь, у меня один вопрос есть.

Если я правильно Вас понял, то Вы предложили решать вопрос о введении суда присяжных с использованием «усилий демократической общественности».

В.В. Лазарев. Да, конечно.

С.А. Пашин. Означает ли это, что, используя механизмы демократической общественности, люди, заинтересованные в решении своей судьбы судом присяжных, могут использовать свое право на судебную защиту и в том числе на обращение в Конституционный Суд?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения. Конституционный Суд, принимая ваше ходатайство, тем самым и в большой степени решает вопросы такого рода.

С.А. Пашин. То есть Вы признаете работу в двух направлениях: и с демократической общественностью, и в Суде?

В.В. Лазарев. Я в данном случае как раз в своих заключительных выводах говорил о том, что Конституционный Суд, на мой взгляд, своим постановлением обеспечит решение всех тех вопросов, которые поднимаются и в вашем ходатайстве, и в плане законодательного их регулирования, и в плане правоприменительной практики.

С.А. Пашин. Благодарю, я удовлетворен.

О.С. Хохрякова. Спасибо. Какие есть у судей вопросы к представителю Государственной Думы?

Пожалуйста, Валерий Дмитриевич Зорькин.

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы сказали, что Государственная Дума озабочена этой проблемой. Однако сколько, по Вашему мнению, может длиться решение этого вопроса, чтобы иметь разумный характер, или срок решения совсем не ограничен?

В.В. Лазарев. Необходимо отметить, что число предложений и дополнений по проекту Уголовно-процессуального кодекса после того, как он был одобрен концептуально, составило порядка пяти тысяч, по сведениям аппарата Комитета по законодательству. Сейчас законопроект готовится ко второму чтению, он был направлен в Совет Европы на экспертизу, и следовательно, надо ожидать, что работа эта будет близиться к какому-то, пусть и промежуточному, но, тем не менее, итогу.

О.С. Хохрякова. Еще у кого есть вопросы? Пожалуйста, Виктор Осипович Лучин.

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, в соответствии со статьей 16 основам конституционного строя Российской Федерации не могут противоречить никакие другие положения Конституции. В связи с этим Вы не могли бы пояснить свое понимание соотношения положений, содержащихся в части 2 статьи 20 Конституции, в пункте 6 Заключительных и переходных положений, и части 2 статьи 6 Конституции, которая предусматривает, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией.

В.В. Лазарев. В более широком контексте, полагаю, ни одна норма, закрепленная соответствующей статьей Конституции, не может расходиться с нормами главы 1, с соответствующими положениями, которые устанавливаются не только основы строя, но и права и свободы. Вместе с тем здесь необходима специальная интерпретация, поскольку, на мой взгляд, Заключительные и переходные положения как бы выпадают из действия этого общего принципа, по той причине, что там речь идет о материально-правовом содержании прав и свобод, а не о процессуальных аспектах реализации этих прав и свобод.

Следовательно, статья 6 является специальной и в каком-то плане исключительной по отношению к соответствующим нормам, в том числе статье 20 Конституции.

В.О. Лучин. То есть Вы не усматриваете противоречия одной из норм, содержащихся в основах и составляющих основы конституционного строя?

В.В. Лазарев. Нет. И я не думаю, что можно так ставить вопрос.

О.С. Хохрякова. Есть еще вопросы? Нет вопросов. Спасибо, Валерий Васильевич.

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Рассмотрение дела сегодня показывает лишний раз истинность той сентенции, которой нас учили в студенческие годы со ссылками на большие авторитеты, о том, что процесс является формой жизни материального закона. Конечно, очень плохо, когда принимается Уголовный кодекс и не принимается Уголовно-процессуальный кодекс. Формой жизни соответствующей конституционной нормы, а именно нормы статьи 20 Конституции, должны быть соответствующие процессуальные формы, связанные с функционированием суда присяжных, и Конституция говорит об этом определенно.

Однако сегодня ход рассмотрения данных вопросов лишний раз убеждает в том, что было бы более целесообразно ставить вопрос о толковании

пункта 6 раздела 2 Конституции Российской Федерации. Должен заметить, что он имеет две части. В другом составе Конституционного Суда уже заходила речь о возможности ссылаться на часть 2 пункта 6. Я подчеркиваю этот момент.

В связи с содержательным выступлением полномочного представителя Президента Российской Федерации, который говорил об усилиях, исходящих от гаранта Конституции в целях выправить сложившееся положение, необходимо упомянуть об одном обстоятельстве. Правительство Российской Федерации не только не реализовало соответствующую инициативу, хотя Президент обращался к Правительству с тем, чтобы оно подготовило проект соответствующего закона, но и дал отрицательное заключение на тот законопроект, который был внесен в Государственную Думу. И с этой точки зрения Государственная Дума была во многом ограничена при принятии решения.

Установление судебной системы и форм правосудия относится к компетенции федерального законодателя, а не к компетенции субъектов Федерации. С этой позиции ссылка на то, что в субъектах Федерации есть разные законы, правильная, и они, естественно, принимают законы, но только в тех объемах, какие определены статьями 71 и 72 Конституции для субъектов Федерации. В связи с этим поэтапное введение федеральным законодателем в разных субъектах Федерации суда присяжных вызывает вопросы, пока субъектам Федерации не передается это полномочие.

Существует целый ряд норм, в которых упоминается суд присяжных, но есть Федеральный конституционный закон о судебной системе, статья 2 которого говорит, какие суды в Российской Федерации действуют и составляют судебную систему. Суды присяжных там не называются, поэтому можно понять тех, кто в этом отношении характеризует суды присяжных не в качестве самостоятельных судов, а в качестве определенной формы правосудия. Об этом дает основание говорить статья 3 того же Федерального конституционного закона — участие граждан в осуществлении правосудия, где речь идет о привлечении присяжных именно в форме участия граждан в отправлении правосудия. Эти моменты также могут быть приняты во внимание при надлежащем истолковании пункта 6. Однако необходимо устанавливать надлежащую процессуальную форму. Увы, пока она в федеральном законе отражена только в пункте 6 Заключительных и переходных положений Конституции. Спасибо за внимание.

Позиция Конституционного Суда

...Право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей выступает особой уголовно-процессуальной гарантией судебной защиты права каждого на жизнь (как основного, неотчуждаемого и принадлежащего каждому от рождения), прямо установленной самой Конституцией Российской Федерации; оно является непосредственно действующим и в качестве такового должно определять смысл, содержание и применение соответствующих положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства, равно как и деятельность законодательной власти по принятию, изменению и дополнению этого законодательства, и обеспечиваться правосудием.

...Право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, должно быть обеспечено на равных основаниях и в равной степени всем обвиняемым независимо от места совершения преступления, установленной федеральным законом территориальной и иной подсудности таких дел и прочих подобного рода обстоятельств.

...Передача дел Верховным Судом Российской Федерации из одного суда в другой в порядке статьи 44 УПК РСФСР может осуществляться лишь в рамках судебной процедуры и при наличии указанных в самом процессуальном законе точных оснований (обстоятельств), по которым дело не может быть рассмотрено в том суде, к подсудности которого оно отнесено законом, и правил определения другого компетентного суда.

...На территориях девяти субъектов Российской Федерации, где созданы суды присяжных, обвиняемые в преступлениях, за совершение которых установлена смертная казнь, при определении меры наказания не должны ставиться в неравноправное положение по сравнению с обвиняемыми в таких же преступлениях на территориях, где суд присяжных не функционирует. В такой ситуации впредь применение исключительной меры наказания судом с участием присяжных заседателей искажило бы предназначение и существо права, гарантированного статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации и, кроме того, явилось бы существенным нарушением принципа равенства, закрепленного ее статьей 19.

... Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, как не препятствующие реализации гарантии, установленной статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451/1-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях», предусматривающий вступление в силу пункта 7 раздела II указанного Закона на территориях Ставропольского края, Ивановской, Московской, Рязанской и Саратовской областей с 1 ноября 1993 года, а на территориях Алтайского края и Краснодарского краев, Ульяновской и Ростовской областей — с 1 января 1994 года.

3. Признать пункт 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451/1-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях», предусматривающий введение в действие указанного Закона со дня опубликования, за исключением пункта 7 раздела II, не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он не препятствовал законодателю принять в соответствии с предписаниями статьи 20 (часть 2) и абзаца первого пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, федеральный закон, устанавливающий на всей территории Российской Федерации порядок рассмотрения судом с участием присяжных заседателей дел о преступлениях, за совершение которых федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь.

В связи с тем, что после принятия Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание располагало достаточным временем для выполнения предписаний

статьи 20 (часть 2) и абзаца первого пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, признать пункт 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года в той мере, в какой он далее не обеспечивает на всей территории Российской Федерации реализацию права обвиняемого в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 20 и 46.

4. С принятием настоящего Постановления положения пункта 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451/1-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» не могут более служить основанием для отказа обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, в удовлетворении ходатайства о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей. Обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, в любом случае должно быть реально обеспечено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

В связи с этим Федеральному Собранию надлежит незамедлительно внести в законодательство изменения, обеспечивающие на всей территории Российской Федерации каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, возможность реализации права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П

**«По делу о проверке конституционности положения части второй
статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года
«О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан
О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г. Морщаковой, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Ярославцева

с участием граждан О.Ю. Веселяшкиной и Н.П. Лазаренко, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации адвоката — Ю.А.Тимохова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения сторон, мнение специалиста — доктора экономических наук В.А. Мау, выступления приглашенных в заседание представителей: от Уполномоченного по правам человека в Рос-

сийской Федерации — О.Н. Дорониной, от Центрального банка Российской Федерации — И.А. Дубова, от Ассоциации российских банков — В.В. Сергеева, от Верховного Суда Российской Федерации — Д.П. Александрова, от Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации — А.Л. Маковского, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Гражданка О.Ю. Веселяшкина в феврале 1996 года заключила с Мещанским отделением Сберегательного банка Российской Федерации договор срочного банковского вклада, по условиям которого предусматривалась процентная ставка по вкладу в размере 4,5% в месяц. В связи с тем, что начиная с марта 1996 года Сбербанк России в одностороннем порядке снижал данную ставку, О.Ю. Веселяшкина обратилась в Истринский районный суд Московской области с иском к этому банку, рассмотрение которого после обращения заявительницы в Конституционный Суд Российской Федерации было приостановлено.

В марте 1997 года граждане О.Ю. Веселяшкина и А.Ю. Веселяшкин заключили с филиалом акционерного банка «Инкомбанк» договор срочного банковского вклада «Москва — 850 лет», согласно которому процентная ставка по вкладу составляла 31,2% годовых. В течение года банк в одностороннем порядке дважды снижал размер процента по вкладу. Красногорский районный суд Московской области, куда О.Ю. Веселяшкина и А.Ю. Веселяшкин обратились с иском о признании недействительным условия договора, предусматривавшего право «Инкомбанка» уменьшать в одностороннем порядке процентную ставку по вкладу, и о взыскании причиненных им убытков, в удовлетворении исковых требований отказал, сославшись на часть вторую статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Гражданин Н.П. Лазаренко в феврале 1996 года заключил с Сокольническим отделением Сберегательного банка Российской Федерации два договора о срочном вкладе с процентной ставкой в размере 90% годовых. Банк в течение срока договоров неоднократно в одностороннем порядке снижал эту ставку. Преображенский межмуниципальный суд города Москвы, куда Н.П. Лазаренко обратился в иске о взыскании со Сбербанка России причитающихся ему денежных сумм из расчета первоначальной процентной ставки, со ссылкой на часть вторую статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» отказал в удовлетворении исковых требований. Судебная коллегия Московского городского суда оставила данное решение без изменения.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации О.Ю. Веселяшкина, А.Ю. Веселяшкин и Н.П. Лазаренко просят проверить конституционность части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». По мнению заявителей, ее положение, позволяющее банку на основании договора снижать в одностороннем порядке процентные ставки по срочным вкладам граждан, ущемляет их конституционные права, предусмотренные статьями 19 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» кредитная организация не имеет права в одностороннем порядке изменять процентные ставки по кредитам, вкладам (депозитам), комиссионное вознаграждение и сроки действия этих договоров с клиентами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или договором с клиентом. Данная норма распространяется на отношения, возникающие между кредитными организациями (банками

и небанковскими кредитными организациями) и клиентами (гражданами и юридическими лицами) по поводу изменения (увеличения или уменьшения) процентных ставок по указанным договорам, а также сроков их действия.

В делах заявителей было применено лишь то положение части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», согласно которому допускается снижение банками в одностороннем порядке процентных ставок по вкладам граждан в случаях, когда такая возможность предусмотрена самим договором срочного банковского вклада, без каких-либо обуславливающих ее и установленных федеральным законом оснований. Именно это положение и является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Суда! Конечно, положение граждан, обратившихся в Конституционный Суд, понятно и боль их понятна. Каждый может оказаться в таком положении. Дело, которое сегодня рассматривается, актуально для всех граждан России без исключения.

По общему положению ситуация, когда в одностороннем порядке изменяются условия договора, неприемлема. Неприемлема также ситуация, когда закон допускает изменение условий договора. Полагаю, законодателю просто необходимо при принятии закона учитывать эту ситуацию, интересы граждан — в первую очередь, интересы всех субъектов правового общения и участников правоотношений — также субъектов соответствующих договоров.

С этой точки зрения рассматриваемое дело имеет массу нюансов, в том числе правовых. Наша позиция сходится с позицией представителя Совета Федерации по одному пункту, который требует обратиться непосредственно к заявленным обращениям. В обращении гражданина Лазаренко говорится о неправомерном применении Сбербанком, а затем и судебными инстанциями (они перечисляются) части 2 статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». В дополнительной его жалобе содержится просьба проверить конституционность *применения* части 2 статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Все мы понимаем, что такая проверка не входит в компетенцию Конституционного Суда. И акты, с точки зрения заявителей, подлежащие проверке, а перечень этих актов дается в жалобах, в обращении, не подлежат проверке Конституционного Суда. Более того, все субъекты, на которые ссылается гражданин Лазаренко, просто не могли нарушить пункт 3 статьи 55 Конституции, потому что норма адресована законодателю. И только законодатель мог нарушить эти пункты.

В обращении граждан Веселяшкиных говорится: «Сама по себе эта норма права — часть вторая статьи 29 Закона «О банках» — банку в одностороннем порядке изменять условия договора банковского вклада не предоставляет». В том же обращении имеется резонная ссылка на статью закона, позволяющую гражданину оспаривать невыгодные для него условия договора в судебном порядке.

Таким образом, первое, что можно было бы сказать, ознакомившись с жалобами граждан, — заявленные требования следовало оспаривать в других судебных инстанциях.

По-видимому, действительно имеются определенные нарушения в применении соответствующих норм Гражданского кодекса, да и само содержание заключаемых договоров может быть предметом судебных споров, однако за пределами конституционного правосудия.

Более того, похоже, что уже есть потребность в обобщении судебной практики по делам, связанным с банковской деятельностью, а также необходимость вынесения соответствующего постановления Пленума Верховного Суда с соответствующими разъяснениями.

Вместе с тем жалобы приняты Конституционным Судом к рассмотрению, и можно отвлечься от того, как они составлены, а вопрос о конституционности части 2 статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» может быть поставлен и рассматриваться по существу, если Конституционный Суд посчитает возможным выйти за пределы заявленных требований, которые прозвучали в устных выступлениях.

Позиция Государственной Думы по этому вопросу сводится к позиции профильного комитета, которая отражена в документе, составленном в процессе принятия Закона о банках. Если Высший Суд посчитает необходимым, этот документ может быть приобщен к материалам дела. И тогда, и сейчас Государственная Дума исходила из того, что статья 29 (часть 2) Федерального закона «О банках и банковской деятельности» не противоречит Конституции, и более того — она не противоречит нормам Гражданского кодекса.

Эта позиция подтверждается в статье профессора Суханова: «Таким образом, мы не видим никакого противоречия между статьей 29 Закона о банках и статьей 838 Гражданского кодекса». Это довольно интересная позиция специалиста-цивилиста, и потому я считаю возможным сделать на нее ссылку.

В обоснование позиции заявителей по существу имеет место письменное обращение к статье 310 Гражданского кодекса. Норма этой статьи запрещает отказ от исполнения обязательств и одностороннее изменение его условий, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Эта норма практически повторяется и в статье 838 Гражданского кодекса, поэтому в Думе исходили из того, что статья 29 (часть 2) Федерального закона является специальным законом, который и предусматривает такого рода возможность весьма демократическим, цивилистическим способом — через договор.

С этой точки зрения представляет интерес едва ли не самый авторитетный Комментарий к Гражданскому кодексу под редакцией профессора Садикова. Этот комментарий интересен тем, что статья 310 и в особенности нормы гражданского законодательства, которые регулируют договоры о присоединении, а также договоры, в которых меняются условия данных договоров, дают правовую основу для разрешения соответствующих споров в обычном порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным законодательством. Таким образом, у заявителей есть большие неиспользованные возможности для того, чтобы обеспечивать свои права непосредственно в рамках гражданского права и гражданско-процессуальных норм.

В обращении граждан Веселяшкиных утверждается, что в так называемых договорах присоединения сложившаяся практика предоставления банков-

ских услуг гражданам лишает последних свободы договора. Не вдаваясь в оценку опять же правоприменительной практики заключения договоров, отмечу только, что статья 428 Гражданского кодекса, которая определяет условия договоров присоединения, прямо предоставляет возможности обеспечивать сторонам свои интересы в рамках гражданско-процессуальных норм.

Если же вести речь о заключении депозитного договора с банком, то действует еще и статья 421 Гражданского кодекса, в частности ее положение, согласно которому понуждение к договору не допускается. В рассматриваемой ситуации понуждения нет, решение о заключении договора с банком клиент принимает самостоятельно, поэтому когда специальный закон отдаст решение определенных вопросов на усмотрение договаривающихся сторон, это есть соответствие принципам Конституции, а не их нарушение.

Однако не может быть фактического равенства между той и другой сторонами в данном договоре. Да и в любом другом договоре одна сторона всегда навязывает свои условия другой, вне всякого сомнения. И сильная сторона имеет больше возможностей навязать свои условия, но именно в этих случаях норма гражданского законодательства предусматривает возможности отмены таких кабальных условий договоров.

Следует также изложить позицию Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам Государственной Думы, который полагает: «Включение в договор таких норм может быть обусловлено необходимостью защиты прав и законных интересов других лиц (пункт 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации). Например, пересмотр ставок процента бывает связан с изменением экономической конъюнктуры. Фиксация их на прежнем уровне могла бы привести к ухудшению финансового положения кредитной организации и в конечном счете ее банкротству и ущербу для всех ее клиентов». Другие граждане, возможно, вполне согласны с изменением этих ставок, и их мнение не может быть проигнорировано.

Таким образом, позиция Государственной Думы в отношении запроса такова, что статья 29 (часть 2) Федерального закона «О банках и банковской деятельности» укладывается в рамки Конституции и гражданского законодательства. Спасибо.

Т.Г. Морщакова. Спасибо, Валерий Васильевич. У заявителей есть вопросы к представителю Государственной Думы?

О.Ю. Веселяшкина. Да, у меня есть вопросы.

Т.Г. Морщакова. Пожалуйста, Ольга Юрьевна.

О.Ю. Веселяшкина. Если в общем все действительно предельно ясно со статьей 29 и с Гражданским кодексом — вопросы урегулирования данных правоотношений, зачем же тогда Верховный Суд дает разъяснения по поводу применения данных статей?

В.В. Лазарев. Уважаемая Ольга Юрьевна, увы, предельной ясности нет. Для того чтобы внести ясность, существуют самые разные инстанции. Я имею в виду высшие судебные инстанции. Полагаю, сегодня в Конституционном Суде их позиция прозвучит.

О.Ю. Веселяшкина. Второй вопрос. Сама статья 29 позволяет изменять процентные ставки, если нет такой договоренности в договоре?

В.В. Лазарев. Сама она не позволяет. Она отсылает к договору, я уже подчеркивал: весьма демократическим образом.

О.Ю. Веселяшкина. Чем же тогда данная норма отличается от норм, содержащихся в Гражданском кодексе, в статье 838?

В.В. Лазарев. Мы как раз и говорим, что не отличается, что между ними есть соответствие.

Т.Г. Морщакова. Спасибо. У судей есть вопросы к представителю Государственной Думы? Пожалуйста, Анатолий Яковлевич.

А.Я. Слива. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы, конечно, не будете возражать, что процентная ставка в договоре присоединения к банковскому вкладу — самое существенное условие?

В.В. Лазарев. Конечно.

А.Я. Слива. При изменении банком в одностороннем порядке процентной ставки, по Вашему мнению, речь должна идти о двух договорах присоединения со всеми вытекающими последствиями или продолжается действие первого договора с измененным самым существенным условием?

В.В. Лазарев. ...С этой точки зрения, я специально подчеркиваю, что такое обстоятельство, как изменение условий договора, должно быть обязательно доведено до каждого вкладчика с тем, чтобы вкладчик руководствовался теми нормами Гражданского кодекса, которые позволят ему выразить свою позицию.

А.Я. Слива. Я все-таки позволю, уважаемый Валерий Васильевич, снова повторить вопрос: при изменении существенного условия речь идет об изменении договора или о новом договоре?

В.В. Лазарев. Об изменении.

А.Я. Слива. Тогда каков механизм уведомления стороны — вкладчика (гражданина)?

В.В. Лазарев. По моим понятиям, банк обязан предпринять все возможное, чтобы уведомить вкладчика, используя адреса сторон, телефоны, указанные в таком договоре.

Другой вопрос, что банк этого не делает, потому необходимо предусмотреть определенные меры по компенсации ущерба, который может быть нанесен гражданину, если он не уведомлен об изменении первоначального договора.

Т.Г. Морщакова. Пожалуйста, Анатолий Леонидович.

А.Л. Кононов. Уважаемый Валерий Васильевич, насколько я понял, Государственная Дума не видит коллизий между статьей 29 Закона о банках и статьей 838 Гражданского кодекса. Однако некоторое различие все же есть.

Статья 838 предусматривает в отношении граждан одностороннее уменьшение банком размера процентов «только законом», а в отношении юридических лиц — и законом, и договором. Что законодатель имел в виду?

В.В. Лазарев. Уважаемый Анатолий Леонидович, это самый центральный пункт, который заставлял меня задумываться. Полагаю, что ситуация различна: когда речь идет о гражданах, то такие отношения обязательно должны регулироваться законом; когда речь идет о предпринимателях, а предпринимательская деятельность очень содержательная, то всех случаев предусмотреть невозможно, поэтому законодатель закрепил общее правило — если

правоотношение не урегулировано в законе, можно его в договоре урегулировать.

А.Л. Кононов. Но как интерпретировать эту норму в соответствии со статьями 29 Закона о банках, который таких различий не устанавливает?

В.В. Лазарев. Статья 29 охватывает практически все случаи — и когда с гражданами заключаются договоры, и когда с юридическими лицами. С этой точки зрения она вполне соответствует 838 статье Гражданского кодекса.

Т.Г. Морщакова. Просим представителя Государственной Думы продолжить ответы на вопросы судей. Пожалуйста, Гадис Абдуллаевич Гаджиев.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич! Я хотел бы обратить Ваше внимание на официально зафиксированную нами позицию представителя Совета Федерации, который сообщил, что, одобряя Гражданский кодекс (вторую часть), Совет Федерации исходил из того, что законодатель преодолевает неудачную норму, которая содержалась в Законе о банковской деятельности. А Вы сообщили нам о том, что Государственная Дума, оказывается, исходила при этом из того, что эти нормы друг другу не противоречат, они предельным образом скоординированы.

Скажите, пожалуйста, не означает ли эта очень оригинальная ситуация, что одна палата (Совет Федерации) добросовестно заблуждалась, принимая закон? Не означает ли это, что в результате возникает такая правовая ситуация, когда под угрозой оказывается определенность закона, определенность понимания нормы права и может пострадать конституционное право на равенство всех перед законом и судом? Ведь Вы не станете отрицать, что есть принцип единства правопорядка, он зафиксирован в Конституции, и единство правопорядка — это основа принципа равенства.

В.В. Лазарев. Уважаемый Гадис Абдуллаевич! Дело в том, что названный Закон о банках и банковской деятельности действует в той редакции, которая принята после вступления в силу второй части Гражданского кодекса. И если законодатель не посчитал необходимым внести поправки и не внес соответствующие поправки, то действительно он исходит из того, что данный закон вполне согласуется с Конституцией и с гражданским законодательством потому, что рассматривает норму данного закона, хотя бы она и принималась раньше, как специальную норму по отношению к общим нормам Гражданского кодекса.

Г.А. Гаджиев. Скажите, пожалуйста, а есть ли возможность понимания этой специальной нормы Гражданского кодекса несколько иначе, чем Вы нам сейчас предложили? К примеру, эта норма может означать, что необходимо принятие нового специального федерального закона, который, скажем, обязывает или поручает Центральному банку регулировать и определять, в каких случаях коммерческие банки могут снижать процентную ставку?

В.В. Лазарев. Конечно, можно в специальном законе расписать многие условия, но будет ли это демократично? Не будет ли это вмешательством государства в отношения партнеров, в отношения договаривающихся сторон? Тем более когда договаривающиеся стороны — коммерческие банки. Варианты трактовки действующей нормы есть: вне всякого сомнения. Однако законодатель придерживается определенной позиции, которая и отражена в законе.

Г.А. Гаджиев. Полагаю, сейчас важно зафиксировать именно этот момент. То есть Вы не станете отрицать, что допустимо разное понимание нормы, содержащейся в Законе о банках и банковской деятельности.

В.В. Лазарев. Конечно, возможно разное понимание, но в силу разных причин. Разное понимание иногда объясняется недопониманием.

<...>

Заключительное слово

В.В. Лазарев. ...Сегодня в основном речь шла о вопросах, не связанных с конституционностью оспариваемой нормы, о вопросах соотношения различных законодательных актов, правовых норм. С этой точки зрения наши заключения о том, что есть все основания для прекращения производства по данному делу, оправданы.

Мы выявили, что несмотря на то, что наше законодательство содержит соответствующие возможности для обеспечения прав граждан, законодателью еще предстоит внести изменения в действующие акты в целях усиления соответствующих гарантий.

Позиция Конституционного Суда

Гражданский кодекс Российской Федерации, в отличие от части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», не допускает включения в договор срочного банковского вклада с гражданином условия о возможности одностороннего изменения банком процентных ставок в случаях, когда это предусмотрено только договором. Между тем на практике при наличии указанной коллизии норм продолжалось применение оспариваемого положения части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», которое толковалось банками как не требующее дополнительной законодательной конкретизации...

Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, руководствуясь статьей 120 (часть 2) в ее взаимосвязи со статьей 76 (часть 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, должны самостоятельно решать, какие нормы подлежат применению в рассматриваемом деле при наличии пробелов в правовом регулировании, а также в случаях обнаружения не отмененных в установленном порядке, но фактически утративших силу норм либо противоречий между нормами.

Вместе с тем в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Поэтому в случаях, когда коллизия правовых норм приводит к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, вопрос об устранении такого противоречия приобретает конституционный аспект и, следовательно, относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционная свобода договора не является абсолютной, не должна приводить к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод (статья 55, часть 1, Конституции Российской Федерации) и может быть ограничена федеральным законом.

К договорам присоединения, имеющим публичный характер, относится и договор срочного банковского вклада с гражданами (пункт 2 статьи 834 Гражданского кодекса Российской Федерации), условия которого в соответствии с пунктом 1 статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации определяются банком в стандартных

формах. В результате граждане-вкладчики как сторона в договоре лишены возможности влиять на его содержание, что является ограничением свободы договора и как таковое требует соблюдения принципа соразмерности, в силу которой гражданин как экономически слабая сторона в этих правоотношениях нуждается в особой защите своих прав, что влечет необходимость в соответствующем правовом ограничении свободы договора и для другой стороны, т.е. для банков.

Законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и должен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне, с тем чтобы не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере банковской деятельности и реально гарантировать в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Используя договор срочного банковского вклада, гражданин осуществляет именно такую экономическую деятельность.

Отсутствие в законе норм, вводящих обоснованные ограничения для экономически сильной стороны в договоре срочного банковского вклада, приводит к чрезмерному ограничению (умалению) конституционной свободы договора и, следовательно, свободы не запрещенной законом экономической деятельности для гражданина, заключающего такой договор.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 и 55 (части 2 и 3), положение части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» об изменении процентной ставки по срочным вкладам граждан как позволяющее банку произвольно снижать ее исключительно на основе договора, без определения в федеральном законе оснований, обуславливающих такую возможность.

В отсутствие закрепленных в федеральном законе оснований для снижения процентных ставок по срочным вкладам граждан банк не вправе предусматривать в заключаемых с гражданами договорах условие, позволяющее ему снижать в одностороннем порядке процентные ставки по этим вкладам.

Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 1999 г. № 6-П

«По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.Т. Ведерникова, судей Ю.М. Данилова, В.Д. Зорькина, Л.М. Жарковой, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М. Данилова, объяснения сторон и их представителей, выступление приглашенного на заседание представителя от Верхов-

ного Суда Российской Федерации Л.М. Захарова, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В Конституционный Суд Российской Федерации обратились граждане Б.Л. Дрибинский и А.А. Майстров с жалобами на нарушение своих конституционных прав и свобод примененной в их делах частью первой статьи 325 ГПК РСФСР.

Как следует из представленных материалов, решением Нагатинского межмуниципального суда города Москвы, оставленным без изменения судебной коллегией Московского городского суда, были удовлетворены исковые требования гражданина Б.Л. Дрибинского о восстановлении на работе в должности учителя физики. По протесту прокурора города Москвы постановлением президиума Московского городского суда состоявшиеся судебные решения были отменены, и дело направлено в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

До начала рассмотрения дела в надзорной инстанции Б.Л. Дрибинский ходатайствовал о допуске его в судебное заседание, в чем ему было отказано. При этом Московский городской суд со ссылкой на часть первую статьи 325 ГПК РСФСР указал, что вопрос «о необходимости извещения лиц, участвующих в деле, о месте и времени рассмотрения дела возникает в том случае, если суд, и только суд, признает целесообразным их участие в судебном заседании» и что «решение данного вопроса является правом суда, а не его обязанностью».

Военный суд Тамбовского гарнизона удовлетворил жалобу майора А.А. Майстрова и признал приказ Главнокомандующего ОВС СНГ от 14 апреля 1993 года № 021, касающийся его увольнения с действительной военной службы, незаконным. Это решение было оставлено без изменения военным судом Московского военного округа. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, рассматривавшая в надзорном порядке протест Председателя Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, отменила судебные решения по делу А.А. Майстрова и постановила: «Вынести по жалобе А.А. Майстрова новое решение. Считать законным приказ Главнокомандующего ОВС СНГ от 14 апреля 1993 года № 021».

Несмотря на то что в сопроводительном письме к копии протеста Председателя Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации указывалось, что дата рассмотрения дела будет сообщена А.А. Майстрову дополнительно, соответствующее извещение ему направлено не было, и дело в надзорной инстанции рассматривалось в его отсутствие. После вынесения решения Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации А.А. Майстрову со ссылкой на статью 325 ГПК РСФСР было сообщено, что «необходимости в его извещении о времени рассмотрения дела не возникло».

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи Высокого Суда!

Для того чтобы подвергнуть закон сомнению в плане его конституционности, нужны основания. И такие основания у заявителей имелись. Более того, если верить всему тому, что было сказано заявителями уже в ходе процесса, основания эти создавались в ходе правоприменительной практики. Но для того, чтобы признать закон неконституционным, нужны не просто основания, а очень веские основания. И с этой точки зрения, полагая, можно и нужно подвергнуть сомнению возможность признания неконституционной части первой статьи 325. По каким соображениям?

Во-первых, по соображению теоретического плана. Все те нормы, на которые ссылаются заявители, носят характер общих принципов. Консти-

туция не регулирует те вопросы, которые возникли непосредственно в ходе осуществления правосудия. Но есть общие принципы, которые так или иначе находят свое воплощение в соответствующих нормах процессуальных законов. Так вот, в первую очередь встает вопрос о том, возможны ли какого-либо рода исключения из общих принципов, а точнее — возможны ли разные, неодинаковые воплощения тех или иных конституционных принципов применительно к разным формам осуществления правосудия. Полагаю, это возможно. Общий принцип и просто правовая норма — это разные вещи. Разные именно потому, что общие принципы могут неодинаково воплощаться в конкретных правовых нормах.

Процессуальное законодательство знает разные стадии осуществления правосудия, во всяком случае допускает пересмотр вступивших в законную силу актов судебных органов в порядке надзора по протестам компетентных должностных лиц. Конечно, это есть одна из форм осуществления правосудия. И конечно же, здесь встает вопрос: в какой степени, в какой пропорции находят здесь воплощение соответствующие принципы в сравнении, скажем, с рассмотрением дела по первой инстанции, в сравнении с тем, как оно рассматривается в апелляционном судопроизводстве и как оно рассматривается вообще в кассационной инстанции.

Так вот, процессуальное законодательство в данном случае все-таки едино и содержит одинаковые нормы, имеется в виду и Уголовно-процессуальный кодекс (можно здесь ссылаться на соответствующие статьи УПК и их комментарии известными учеными), и Гражданско-процессуальный кодекс (так же можно ссылаться на соответствующие комментарии норм Гражданского процессуального кодекса), и Арбитражно-процессуальный кодекс. У всех единый подход при установлении сходной нормы, и не просто сходной, а практически едва ли не такой же самой (можно провести сравнительный анализ), которая позволяет суду решать вопрос: есть или нет необходимость в том, чтобы привлекать стороны к участию в решении дела надзорной инстанции. Практически все процессуальные кодексы содержат одинаковые в этом отношении нормы. Они обязывают, во-первых, направлять протест, обязывают суд известить заинтересованные стороны, если считают необходимым, в связи с поступившими на протест замечаниями. То есть от участников, от сторон, зависит, направлять эти замечания или не направлять. Если эти замечания не направлены, то практически и спора нет: замечаний на протест не возникло, уточнений не последовало, и, следовательно, в большей степени отпадает необходимость надзорной инстанции вызывать в данном случае сторону непосредственно для разрешения дела в том объеме, в каком разрешает это дело надзорная инстанция.

Если бы речь шла о кассационной инстанции (я уже не говорю о первой), было бы совсем другое дело. Если речь идет о надзорной инстанции, надо смотреть на ее компетенцию, на ее права, на то, что она выясняет. И с этой точки зрения, конечно же, есть свои основания к тому, чтобы законодатель в процессуальном законодательстве установил такую норму. Кстати, и в новых проектах (это мне дает право выражать позицию законодателя также) нового Уголовно-процессуального кодекса и Гражданско-процессуального кодекса содержатся практически такие же нормы, ну разве что с одним

уточнением: там точно и прямо указано, что суд обязан (действительно не вообще норма, а закрепляется эта практика) направить протест и дать срок для того, чтобы у стороны имелась возможность подготовить замечания по этому протесту, если они есть.

Но с юридической точки зрения, уважаемые судьи, я исхожу из постановления, принятого Вами по делу о проверке конституционности статей 180, 181 (пункта 3), части 1 статьи 187 и статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Постановление было принято 3 февраля 1998 года. И вот это постановление дает мне основание приходить к соответствующему выводу: здесь выражена правовая позиция Конституционного Суда, которую нельзя не принимать во внимание и которая, на мой взгляд, подтверждает конституционность существующих норм.

Надзорная инстанция согласно гражданско-процессуальному законодательству может вынести ряд решений, в частности вправе изменить или отменить предшествующее решение, постановление, принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение. И согласно позиции Конституционного Суда надзорное производство в суде является дополнительной гарантией права граждан на судебную защиту и имеет место после того, как судебное решение, постановление по делу, рассмотренному предшествующими инстанциями, вступило в законную силу, и на его основе уже могло возникнуть множество правоотношений.

Это интересный момент. Суд, рассматривающий дело в порядке надзора, не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены в решении, постановлении либо отвергнуты им, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими, о том, какая норма материального права должна быть применена и какое решение, постановление должно быть принято при новом рассмотрении. Цитирую: «Он не вправе самостоятельно устанавливать имеющие значение для дела обстоятельства на основе собранных доказательств и не может дополнительно собирать новые доказательства. Однако, не передавая дело на новое рассмотрение, он может исправить допущенную в решении, постановлении ошибку в применении и толковании норм материального права.

В связи с проверкой правильности выбора норм материального права в конкретном деле применительно к фактическим обстоятельствам дела надзорная инстанция проверяет не только законность, но и обоснованность судебного акта, то есть насколько установленные обстоятельства (с точки зрения их доказанности и полноты выяснения), собранные доказательства (с точки зрения их всесторонности, полноты и объективности и выводы (с точки зрения их соответствия обстоятельствам дела) позволяют применить ту или иную норму материального права.

Следовательно, принимая новое решение, надзорная инстанция тем самым исправляет ошибки, допущенные судом на той ступени правоприменительного процесса, которая связана с выбором нормы материального права, ее уяснения, толкования».

Суд, рассматривающий дело в порядке надзора, непосредственно не исследует доказательства и не устанавливает фактические обстоятельства.

В надзорной инстанции не решаются вопросы факта. От нее не требуется собрание, исследование и оценка доказательств, установление фактических обстоятельств. Поэтому принятое в порядке надзорного производства новое решение, исправляющее ошибку, допущенную в применении и толковании норм материального права, способствует осуществлению задач судопроизводства в арбитражном суде по защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов. И далее, подчеркиваю: «и не нарушает предусмотренных Конституцией Российской Федерации положений о праве на судебную защиту, о порядке получения и использования доказательств и об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон».

Позиция Конституционного Суда в том процессе состоит в том, что те принципы, которые были перечислены, в надзорной инстанции не нарушаются. Более того, комментаторы соответствующих норм указывают, что уже тот факт, что направляется протест, копия протеста и ожидаются замечания на этот протест, свидетельствует о том, что в данном случае принцип состязательности обеспечивается, коль скоро в гражданском процессе, в арбитражном процессе все-таки суд имеет дело скорее с документами, а не с влиянием, скажем, на присяжных заседателей.

Здесь совсем другая ситуация. Здесь идет речь о разборе документов, позиций, выраженных письменно, поэтому полагаю обоснованной правовую позицию, выраженную в данном Постановлении, когда надзорная инстанция рассматривается как особая форма осуществления правосудия. При таком подходе вполне оправданной является норма, которая предоставляет право суду самостоятельно решить вопрос. Это все-таки суд, это не какое-то должностное лицо, это не администрация, не исполнительный орган. Суду предоставляется право решить соответствующий вопрос в зависимости от характера документов и обстоятельств. И полагаю оправданным своего рода если не исключение, то особое воплощение соответствующих принципов правосудия применительно к данной инстанции.

<...>

Б.Л. Дрибинский. У Вас прозвучало определение «веские доводы». Скажите, пожалуйста, что Вы понимаете как профессор под «веским доводом»?

В.В. Лазарев. Весомый.

Б.Л. Дрибинский. Что значит «весомый»? Какие «невесомые»?

<...>

В.В. Лазарев. Вы приводите свои доводы, я — свои. А Высокому Суду позволено одни доводы считать вескими, а другие еще более вескими. Суд будет оценивать.

Б.Л. Дрибинский. У меня вопрос не к Суду, а к Вам — не надо перекладывать на Суд — как к стороне процесса, будьте любезны ответить.

В.В. Лазарев. Применительно к какому-то доводу?

Б.Л. Дрибинский. Существует ли в правовом государстве довод более веский, чем права отдельного гражданина? И во всем мире права человека считаются каким доводом — веским или невеским?

В.В. Лазарев. Без всякого сомнения, это самый весомый довод в разрешении целого ряда дел, когда права гражданина стоят на первом месте.

Б.Л. Дрибинский. Значит, Вы согласны с тем, что права человека и гражданина выше и более «веского» довода быть не может?

В.В. Лазарев. Да.

Б.Л. Дрибинский. Большое спасибо. Следующий вопрос. Уточните, пожалуйста, Конституция говорит о праве отдельного гражданина или целой массы граждан?

В.В. Лазарев. И о праве отдельного гражданина, и праве граждан, которые объединены в соответствующие организации.

Б.Л. Дрибинский. Спасибо. Скажите, пожалуйста, в Вашем выступлении прозвучало, что есть какие-то общие и конкретные принципы. Да, есть какие-то конкретные нормы. Скажите, пожалуйста, в моем обращении я ссылаюсь на конкретные статьи — 5, 9, 14, 22 Гражданско-процессуального кодекса. С точки зрения профессора, это общие принципы или конкретные правовые нормы?

В.В. Лазарев. Надо смотреть ГПК непосредственно. Он перед Вами, у меня нет. Я готов посмотреть и сказать Вам по каждой, естественно, норме. Норма статьи 325, которую Вы в данном случае оспариваете, конкретная норма. А вот нормы, которые фиксируют принцип состязательности, принцип публичности, — это нормы-принципы.

Б.Л. Дрибинский. Пожалуйста, статью 14 зачитайте. Скажите, это конкретная правовая норма или общие принципы?

В.В. Лазарев. Статья 14 «Выяснение судом действительных обстоятельств дела, прав и обязанностей сторон». Вне всякого сомнения, эта норма конкретная и обязывающая выяснять конкретные обстоятельства.

<...>

Так вот, эта норма действительно конкретная, которая обращена к судам, причем к судам, полагаю, не надзорной инстанции... К суду надзорной инстанции в данном случае она имеет разве что самое косвенное отношение.

<...>

Б.Л. Дрибинский. Хорошо. Я не получил ответа на вопрос. У меня следующий вопрос. Вы в своем выступлении сослались на то, чтобы Суд руководствовался комментариями к соответствующим документам. Скажите, пожалуйста, комментарии являются законными актами?

В.В. Лазарев. Я могу не отвечать на этот вопрос, Борис Лазаревич. Конечно нет, конечно не закон, и отнюдь я не призывал, чтобы кто-то руководствовался комментариями. Но позицию профессоров... специалистов в области уголовного процесса и в области гражданского процесса — признаю. Вы можете подвергать сомнению.

Б.Л. Дрибинский. В моем обращении указано, что, например, Вы сказали, что в принципе статья 325 не мешает стороне участвовать в процессе, то есть в том плане, что я мог подать письменные замечания на протест. Я Вам сообщил, что я подал письменные замечания на протест, но их даже никто не зачитал.

В.В. Лазарев. Полагаю, что это было своего рода нарушение, и очень серьезное нарушение, если не зачитали, если Вас не пустили физически. Все это, по моим понятиям, граничит с нарушением или есть нарушение. Это

надо знать. Вопросы факта вот здесь, в этом зале судебного заседания не рассматриваются. И я не могу, так сказать, их оценивать. Но если так, как Вы говорите, это вещь, которая граничит с каким-то нарушением.

Б.Л. Дрибинский. Но Вы согласны, что это явилось следствием применения статьи 325?

В.В. Лазарев. Нет, не согласен.

Б.Л. Дрибинский. У Вас была ссылка на Постановление Конституционного Суда от 3 февраля 1998 года, которая как бы дает Вам прецедент для применения этого постановления при рассмотрении данного дела. Хочу Вас спросить, Вы понимаете, что арбитражный процесс отличается от гражданского процесса тем, что в арбитражном процессе не принимают участия граждане?

Н.Т. Ведерников. Простите, а при чем здесь арбитражный процесс?

Б.Л. Дрибинский. А потому что сторона ссылалась на то, что Конституционный Суд принял постановление по Арбитражному процессуальному кодексу. И он проводит аналогию — считает, что аналогичная норма должна быть в Гражданском процессуальном кодексе. Так вот я спрашиваю, имеются ли существенные различия?

В.В. Лазарев. Имеются существенные различия в судопроизводстве и по гражданским делам, и по делам в арбитражных судах. Вне всякого сомнения, имеется своя специфика, но применительно к данной ситуации я цитировал правовую позицию в отношении того, что есть надзорная инстанция вообще, какова ее компетенция и каковы следствия, которые вытекают из положений надзорной инстанции.

Б.Л. Дрибинский. У меня вопрос именно в связи с этим. Все-таки Вы согласны с тем, что применение Арбитражного процессуального кодекса не связано с гражданскими правами? И именно поэтому нельзя проводить аналогию между Гражданским-процессуальным кодексом и Арбитражным кодексом?

В.В. Лазарев. Вы знаете, есть такая позиция.

Б.Л. Дрибинский. Есть.

В.В. Лазарев. Да. И на Вашем месте уже не один раз были граждане, которые отстаивали свои права в рамках арбитражного процесса. И очень успешно, и очень прямо.

Б.Л. Дрибинский. Но прямо-то отстаивают права юридические лица все-таки. Так. Ну у меня к Вам больше нет вопросов.

В.В. Лазарев. Спасибо.

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Уважаемый Борис Лазаревич просил вас следовать тому Постановлению Конституционного Суда, которое было вынесено в связи с сомнением в конституционности одной из норм УПК, то есть он считает возможным то, что было заявлено в правовой позиции Конституционного Суда по уголовному судопроизводству, перенести в гражданский процесс. Отсюда понятна, мягко говоря, несостоятельность того довода, что нельзя апеллировать к Постановлению Конституционного Суда, которое состоялось по арбитражному процессу. Уважаемый Борис Лазаревич! Дело в

том, что то Постановление Конституционного Суда касалось второй инстанции — кассационной инстанции, где так или иначе вопросы и факты затрагиваются. Это совсем другое производство, нежели надзорная инстанция. Поэтому обращение к соответствующему Постановлению Конституционного Суда Вами является несостоятельным. Теперь относительно значения принципов. Да, это очень серьезно. Они фиксируют соответствующие права. Вы в своем письменном ходатайстве и здесь неоднократно ссылаетесь на право гражданина в отправлении правосудия. Так? На статью 32 Конституции Российской Федерации. Почему Вы не потребовали права оплатить Ваше участие в осуществлении правосудия? Я немножко иронизирую, извините меня, но статья 9 Федерального закона о судебной системе, которая практически конкретизирует и повторяет статью 32 (часть 5), так сформулирована: «Участие граждан в осуществлении правосудия». Она еще и ставит вопрос об оплате за это. Я почему иронизирую? Да потому что участие в правосудии, имеется в виду участие в качестве народного заседателя, участие в качестве присяжного — вот о чем идет речь. В данном случае это право, которое никем не подвергается сомнению, очень важное, очень серьезное, не имеет отношения к рассмотрению дела в надзорной инстанции. Вот таковы Ваши «доводы» в части оспенки соответствующих прав, закрепленных в Конституции. Я мог бы только повторить тот вывод, который в основном выступлении содержался. Да, действительно, я полагаю, что все разделяют эту позицию, позиции того, что каждый закон имеет презумпцию конституционности. Каждый закон имеет презумпцию конституционности, и чтобы поколебать конституционность закона, признать тот или иной закон неконституционным, нужны очень веские доводы.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Исходя из пределов рассмотрения дела в порядке надзора, полномочий суда, оснований к отмене судебных решений, сама по себе возможность рассмотрения дела в отсутствие сторон и других лиц, участвующих в деле, не может быть воспринята как препятствующая праву на судебную защиту. Тем более что суд в соответствии с частью первой статьи 325 ГПК РСФСР вправе принять решение о рассмотрении надзорного протеста с участием сторон и других лиц, участвующих в деле, если, в частности, в интересах законности он выходит за пределы протеста (часть вторая статьи 327 ГПК РСФСР).

Необходимость участия в судебном разбирательстве в надзорной инстанции сторон и других лиц, участвующих в деле, возникает, если суд определяет объем прав и обязанностей сторон иначе, чем это сделано судом нижестоящей инстанции, прекращая производство по делу, вынося новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение и т.д. (статья 329 ГПК РСФСР). В таком случае лишение сторон и других лиц, участвующих в деле, права быть заслушанными судом существенно ограничило бы их конституционное право на судебную защиту.

...Право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

Такой гарантией применительно к гражданскому судопроизводству является, в частности, закрепленное в статье 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации

положение об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон. Принцип состязательности и равноправия сторон как один из основных в гражданском судопроизводстве предусмотрен в главе 1 «Основные положения» ГПК РСФСР (статья 14) и, следовательно, распространяется на все стадии гражданского процесса. Вместе с тем его конкретное наполнение различно в зависимости от конкретных целей и особенностей той или иной процессуальной стадии.

...Предоставление названных прав лишь одному или нескольким участникам гражданского процесса означает их преимущественное по сравнению с другими участниками положение, наделяет их дополнительными возможностями в отстаивании своей позиции, в обсуждении всех вопросов, связанных с разбирательством дела в надзорной инстанции, что нарушает равенство граждан в праве на судебную защиту.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 46 (часть 1) и 123 (часть 3), положения части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в той мере, в какой они позволяют суду надзорной инстанции в случае извещения о судебном заседании одной из сторон или другого лица, участвующего в деле, рассмотреть дело без предоставления другой стороне или другим лицам, участвующим в деле, равных возможностей участвовать в судебном разбирательстве, а также позволяют суду надзорной инстанции определить в конкретном деле объем прав и обязанностей сторон иначе, чем это сделано судами нижестоящих инстанций, не предоставляя лицам, участвующим в деле, права быть выслушанными судом надзорной инстанции.

Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. № 7-П

«По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Я. Сливы, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, О.И. Тиунова, В.Г. Ярославцева

с участием П.С. Брянского — судьи Иркутского районного суда Иркутской области, Л.П. Доброгорской — судьи Советского районного суда города Нижний Новгород, обратившихся с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — И.Б. Власенко

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.Г. Морщаковой, объяснения сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — В.П. Верина, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — Е.А. Тимлева, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — О.Н. Дорониной, изучив представленные документы и иные материалы, в том числе

экспертные заключения докторов юридических наук Б.Т. Безлепкина и А.Э. Жалинского, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

Иркутский районный суд Иркутской области, рассматривая в судебном заседании под председательством судьи П.С. Брянского уголовное дело по обвинению С.А. Терентьева и М.А. Шевцова, выявил, что предварительное следствие по делу проведено неполно и в содержание предъявленного подсудимым обвинения не включены указания на ряд тяжких последствий. В связи с этим суд, руководствуясь статьями 258 и 232 УПК РСФСР, вынес определение о направлении дела для производства дополнительного расследования.

...Полагая, что предписания указанных норм уголовно-процессуального закона, обязывающие суд направить дело для дополнительного расследования, не соответствуют статьям 10, 49, 50, 118 и 123 Конституции Российской Федерации, Иркутский районный суд Иркутской области обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности.

...Иркутским районным судом Иркутской области были применены в конкретном уголовном деле лишь часть первая статьи 258 и пункты 1 и 3 части первой статьи 232 УПК РСФСР, и, следовательно, только эти нормы и могут являться предметом проверки по данному запросу.

В запросе Советского районного суда города Нижний Новгород оспаривается конституционность части четвертой статьи 248 УПК РСФСР. Как следует из запроса, в ходе рассмотрения судом уголовного дела по обвинению Л.Ф. Мухиной и А.П. Праприной государственный обвинитель отказался от поддержания обвинения и ходатайствовал в связи с этим о возвращении дела для дополнительного расследования. Учитывая ходатайство, поддержанное подсудимыми и их защитниками, суд вынес определение о направлении дела для производства дополнительного расследования. Данное определение было отменено Нижегородским областным судом в кассационном порядке по протесту прокурора города Нижний Новгород, а дело возвращено в тот же суд для рассмотрения по существу. При этом указывалось, что районный суд должен был, несмотря на отказ государственного обвинителя от поддержания обвинения, продолжить разбирательство дела и на общих основаниях разрешить вопрос о виновности или невиновности подсудимых, что прямо предусмотрено частью четвертой статьи 248 УПК РСФСР.

Однако Советский районный суд города Нижний Новгород, рассматривая под председательством судьи Л.П. Доброгорской вновь поступившее уголовное дело, пришел к выводу, что положение части четвертой статьи 248 УПК РСФСР не согласуется с закрепленным в статье 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципом состязательности и равноправия сторон, и обратился с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

<...>

А.Я. Слива. Хорошо. Суд согласен перейти к вопросам к стороне, обратившейся с запросом в Конституционный Суд.

<...>

В.В. Лазарев. Из Вашего выступления следует, что институт возвращения дела для дополнительного расследования в том виде, в каком он есть, не соответствует норме Конституции. Вы полагаете, что в другом виде этот институт все-таки должен быть оставлен?

П.С. Брянский. Стержнем моего запроса все-таки является обязанность суда в соответствии со статьей 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации всесторонне, полно, объективно исследовать материалы уголовного дела. То есть суд у нас доказательственный в соответствии с этой нормой.

Я с уважением отношусь к заключению или мнению Валерия Петровича Верина — заместителя Председателя Верховного Суда в той части, что статьи 232, 258 Уголовно-процессуального кодекса необходимо пересмотреть с учетом части 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации. Я не склонен с учетом сложившейся системы правоохранительных органов, с учетом экономического положения нашего государства настаивать на полной отмене института доследования. Он в какой-то мере должен существовать, но не в том виде, в каком он в настоящее время существует. И мне очень отратно, что проект закона внесен в Государственную Думу, то есть в Уголовно-процессуальном кодексе существенно корректируется институт доследования.

В.В. Лазарев. Спасибо, Павел Степанович. Ответ понятен, но если можно, и второй вопрос: полагаете ли Вы, что все-таки возможны ситуации, когда суд, отправляя материалы на доследование, исходит из необходимости установить обстоятельства, которые, если угодно, смягчают вину подсудимого, которые в интересах как бы не обвинения, а в интересах другой стороны? Возможна такая ситуация или же эту ситуацию суд может решить самостоятельно всегда во всех случаях сам?

П.С. Брянский. Как показывает обобщение судебной практики (могу опираться в полном объеме — по Иркутской области и несколько владею обобщением судебной практики по линии Верховного Суда Российской Федерации), такие дела, когда суд возвращал на дополнительное расследование для установления смягчающих обстоятельств ответственности подсудимого, — это единичные случаи и погоды в отправлении правосудия они не делают.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда! Вот уже в который раз я испытываю трудности, сложности в изложении позиции Государственной Думы по вопросам, связанным с урегулированием отношений в сфере уголовного судопроизводства. И вы уже знаете почему: новый Уголовно-процессуальный кодекс находится в стадии разработки, прошел лишь первое чтение, одобрен концептуально с этой точки зрения — позиция Государственной Думы несомненно будет уточняться. Полагаю, ваше постановление по рассматриваемому делу также внесет лепту в то, как соответствующий институт, точнее — комплекс соответствующих отношений, будет окончательно урегулирован в Уголовно-процессуальном кодексе.

Если оценивать институт направления, возвращения дела для дополнительного расследования, то он очень сложный, имеет много минусов, особенно в связи с тем, как складывалась практика. Можно предположить, отсутствовал надлежащий контроль, надзор за правоприменительной практикой, за практикой применения статьи 232 в частности. В связи с этим

правы специалисты, которые усматривают очень много отрицательного (имею в виду и те экспертные заключения, которые в деле имеются), которые фиксируют много отрицательных сторон в том институте, который, скорее всего, на уровне практики сегодня функционирует.

Не думаю, что во всем виноваты норма, закон. Полагаю, что очень часто ссылки на соответствующий закон просто прикрывают не совсем укладываемую в рамки законности практику, а у соответствующих органов, может быть, нет сил проконтролировать должным образом реализацию норм, которые сегодня оспариваются в конституционном судопроизводстве.

Мне импонирует позиция заявителя, согласно которой (скажу уже это сразу, не оставляя для заключительного слова) в том виде, в каком он сегодня существует, он, конечно же, может быть подвергнут сомнению в плане конституционности, но он, этот институт, должен соответствующей нормой оставаться в несколько ином виде. Вот это и есть позиция, концептуальная позиция, Государственной Думы.

В проекте нового Уголовно-процессуального кодекса нет возвращения дела для дополнительного расследования, статьи такой нет, но есть статья под наименованием «Возвращение дела прокурору». Вроде бы небольшой нюанс, но эта статья (в проекте статья 272) гласит: «Суд обязан по ходатайству сторон» — тоже очень важный момент, правда? — «или по собственной инициативе возратить дело прокурору для устранения препятствий к рассмотрению дела в суде в следующих случаях...».

Есть препятствия. Думаю, трудно избежать этих препятствий, они так или иначе все равно будут преследовать наши соответствующие органы. Суды будут преследовать, точно говоря, эти препятствия. В каких случаях? Перечислены четыре случая: производство расследования лицом, не уполномоченным на то законом или подлежащим отводу, — раз; нарушение требований статей об обязательном участии защитника — законного представителя несовершеннолетнего, обвиняемого при производстве предварительного следствия, — два; нарушение требований статьи о предоставлении переводчика обвиняемому — три; наконец, четвертое обстоятельство — необходимость составления обвинительного заключения по делу, направленному в суд, с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера.

Возможно, какие-то пункты будут пересмотрены, но пока принципиально, концептуально в этом позиция Государственной Думы.

Теперь относительно второй ситуации, которая беспокоила нижегородские суды. Так же есть соответствующие нормы в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса, и так же несколько иначе мыслится урегулирование этого вопроса. Статья 287 проекта «Участие обвинителя в судебном разбирательстве». Первая ее часть — участие в судебном разбирательстве обвинителя обязательно. Ну выступает прокурор в качестве государственного обвинителя — это понятно. Шестая часть: в случае отказа прокурора от обвинения, если от обвинения отказался также и потерпевший, суд своим определением (постановлением) прекращает дело. Если же потерпевший настаивает на обвинении, суд продолжает разбирательство и разрешает дело

в общем порядке. Прокурор в этом случае освобождается от дальнейшего участия в процессе, а обвинение поддерживает потерпевший лично или через представителя. Есть там и другие нормы, то есть в данном случае мыслится так, что суд освобождается от той функции, которая, по мнению заявителя, в этом случае как бы возлагается на суд. Проект решает вопрос несколько иначе.

Наконец, последнее, что я хотел бы сказать. Уважаемые судьи Высокого Суда! Есть проблема, которая так или иначе, полагаю, будет преследовать вас при вынесении постановления по данному делу. Проблема в том, чтобы не создать пробела, не обременить соответствующие органы, не создать определенного рода неразбериху — это слишком грубо сказано, но определенные противоречия и определенный хаос последует, если признать статью 232 неконституционной. Опасность такого рода есть. Сложности могут быть. Мы уже имеем примеры, когда в силу того, что законодатель не такой оперативный, а в данном случае речь идет не о простом законе, а о таком законе, где решаются вопросы комплексно, всеобъемлюще, и простого решения со стороны законодателя ожидать, боюсь это произнести, но все-таки не приходится, как показывает опыт, создание определенного вакуума в связи с признанием данной нормы неконституционной может породить довольно серьезные последствия. И с этой точки зрения вы можете стоять перед непростым выбором. Спасибо.

<...>

Т.Г. Морщакова. Если позволите, хотела бы уточнить Вашу позицию по отношению к действующей норме УПК, потому что, как и все Ваше выступление, она была обращена в будущее и относилась в большей мере к проекту, который проходит сейчас в Государственной Думе, — очередные этапы подготовки к следующему чтению. А по отношению к действующей норме УПК каково Ваше мнение? Являются ли все основания, перечисленные в статье 232, для направления дела на дополнительное расследование такими, что делают все случаи направления на дополнительное расследование не соответствующими Конституции или что-то из действующих оснований, из тех, как они записаны сейчас в законе, Вы признаете все-таки не противоречащими Конституции?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Я специально уходил от какого-либо скрупулезного анализа действующей нормы по двум причинам. Во-первых, в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса дается иная редакция, и, следовательно, позиция Думы (а там работает большая группа специалистов-экспертов), во всяком случае, концептуально несколько иная. Надо признать, что отдельные именно пункты, отдельные части статьи 232 вызывают сомнения в плане, возможно, конституционности, но они могут вызывать сомнение в плане целесообразности их в связи с тем, что изменилась роль суда. Роль суда, конечно же, изменилась в связи с новыми законами. И вторых, полагаю, что каждый из этих пунктов содержит в себе и то и другое. Скажем, неполнота произведенного дознания. Неполнота неполноте рознь. Я бы не согласился с тем, что это обязательно нарушение презумпции невиновности, когда суд, устраняя препятствие в рассмотрении дела, направля-

ет его для того, чтобы уточнить и получить дополнительно какие-то данные. Повторяю, неполнота неполноте рознь.

Существенное нарушение уголовно-процессуального закона — очень серьезная позиция, и есть возможности всегда развалить любое дело, каким-то образом проигнорировав, скажем, просьбу обвиняемого предоставить ему переводчика, сказать, что он и так хорошо владеет языком. Все — уже практически дело будет... Таким образом, надо оправдать в судебном заседании в данном случае? Как быть, если не существует этого пункта? Оправдать? Что делать? Я лично здесь затрудняюсь отвечать и именно поэтому полагаюсь на то, что специалисты здесь более квалифицированно и компетентно могут дать свое суждение. Другими словами, Ваша честь, есть моменты, которые вне всякого сомнения можно проанализировать на предмет соответствия их ныне действующей Конституции: старый Кодекс не мог учесть и новых принципов, и нового положения суда. Совершенно нового!

Т.Г. Морщакова. Вы очень конкретно ответили относительно первых двух оснований, сформулированных в Уголовно-процессуальном кодексе, для направления дела на дополнительное расследование. Но вот третье основание — дело может быть возвращено прокурору в этих целях для предъявления обвиняемому другого обвинения либо для изменения обвинения на более тяжкое с точки зрения принципов состязательности, разделения функции обвинения, защиты и разрешения дела. Позиция законодательного органа в отношении данного основания доследования какова?

В.В. Лазарев. Позицию законодательного органа непосредственно применительно к третьему пункту в данном случае проявить не могу, поскольку действительно не участвовал ни в заседаниях экспертной группы, ни в заседаниях Комитета по законодательству, если обсуждалась уже эта норма. По-моему, не обсуждалась специально, во всяком случае третий пункт. Не знаю опять же, как поступить. Наверное, выделить дело в особое производство? Но ведь суд все-таки должен выяснять все обстоятельства, устанавливать объективную истину, когда, скажем, соседи — пять человек — видели, что Иванов угнал автомобиль со двора не один, а с тремя неизвестными, а Иванов берет всю вину на себя, и именно ему предъявили обвинение, и именно в таком виде направлено дело в суд, а в суде свидетели говорят: «Нет. Там было еще три человека». Да, конечно, можно выделить дело и осудить его по какой-то одной части, по другой, по одной статье, по другой? Группой, не группой? Свидетели говорят, что был не один, а было их четверо. Все, в один голос. То есть, с одной стороны, вроде объективно установлено это обстоятельство, а с другой стороны, органы следствия не предприняли ничего или не могут предпринять. Как должен поступить суд? Разумеется, только специалисты ответят на этот вопрос.

<...>

Полагаю, что позиция Уполномоченного по правам человека не должна вообще фигурировать в деле, не может быть принята во внимание по следующему соображению: речь шла как бы о защите прав человека вообще, но в данном конкретном случае — о защите прав обвиняемого. Если мы обратимся к тому делу, которое послужило предметом для обращения в

Конституционный Суд, — гражданка Ганина в результате дорожного происшествия умерла. Две других гражданки получили очень серьезные травмы, то есть речь может идти о защите скорее потерпевших. В течение двух лет, подчеркиваю, не привлечены к ответственности лица, которые были виновниками дорожно-транспортного происшествия, поэтому совершенно справедливо замечание уважаемых конституционных судей, что речь в данном конкретном случае должна идти не о защите прав человека вообще, а о более или менее предметном и конкретном праве. Поэтому та позиция, которая сейчас фигурирует, на мой взгляд, не может быть принята Вами во внимание.

А.Я. Слива. Валерий Васильевич, думаю, что при совещании судей, при вынесении итогового решения будет рассмотрено и Ваше заявление. Нет возражений? Нет.

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Позиция была изложена в основном выступлении. Да, действительно, во многом те положения, которые были изложены в основном выступлении, сориентированы на будущее, потому что в будущем, в ближайшем или отдаленном, Государственная Дума, чью позицию я выражаю, будет решать эту проблему. Да, на будущее. Да, проблема обозначалась в аспекте целесообразности, потому что Государственная Дума в отличие от суда рассматривает вопросы с точки зрения целесообразности. Она принимает во внимание и то, и другое, и третье. И она будет рассматривать вопросы вне зависимости от того, какой порядок урегулирования сегодня. Разумеется, принимая во внимание конституционные нормы, конституционные принципы.

Что касается позиции относительно того, кого защищать, — да, надо защищать тех, кто был каким-то образом в процессе правоприменительной деятельности судом или каким-то другим органом ущемлен в своих правах. Речь шла о том, что, к сожалению, в последние годы в обществе в большей степени уделено было внимание именно обвиняемым, подсудимым и в меньшей степени потерпевшим, в меньшей степени тем людям, которые ведут себя правомерно, которые страдают невероятно от того, что их правомерное поведение, увы, соответствующими органами, должностными лицами не обеспечивается в должной мере.

Позиция Конституционного Суда

...Состязательность в уголовном судопроизводстве во всяком случае предполагает, что возбуждение уголовного преследования, формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечивается указанными в законе органами и должностными лицами, а также потерпевшими. Возложение же на суд обязанности в той или иной форме подменять деятельность этих органов и лиц по осуществлению функции обвинения не согласуется с предписанием статьи 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации и препятствует независимому и беспристрастному осуществлению правосудия судом, как того требуют статья 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также нормы ратифицированных Российской Федерацией международных договоров (статья 6 Конвенции о защите прав человека и основ-

ных свобод и статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах).

...Суд, сам иницилируя продолжение следственной деятельности по обоснованию обвинения, по сути выполняет не свойственную ему обвинительную функцию. Возвращение дела для дополнительного расследования в связи с указанными основаниями при отсутствии соответствующих ходатайств сторон, то есть если ни обвинение, ни защита не настаивают на этом, может отражать только интересы обвинения, так как тем самым обеспечивается восполнение недостатков именно обвинительной деятельности в ситуации, когда ни прокурором, ни потерпевшим сомнения в доказанности обвинения не устраняются (в том числе в судебном заседании). С точки зрения интересов защиты возвращение дела для производства дополнительного расследования в таких случаях не является необходимым, поскольку при полной или частичной недоказанности, а также сомнительности обвинения защита вправе рассчитывать на вынесение судом оправдательного приговора либо, соответственно, на признание подсудимого виновным в менее тяжком преступлении, чем ему вменяли органы расследования. Такая позиция защиты является допустимой формой отстаивания интересов подсудимого, ибо суд при этих обстоятельствах обязан следовать принципу презумпции невиновности, закрепленному в статье 49 Конституции Российской Федерации.

...Поскольку по смыслу статей 118 и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, Суд, рассматривая уголовные дела, осуществляет исключительно функцию отправления правосудия и не должен подменять органы и лиц, формирующих и обосновывающих обвинение, то не устранимые ими сомнения в виновности обвиняемого, в силу статьи 49 (часть 3) Конституции Российской Федерации, толкуются в пользу последнего. Таким образом, если органы уголовного преследования не смогли доказать виновность обвиняемого в полном объеме и тем более если прокурор и потерпевший отказались от поддержания обвинения в суде (полностью или частично), то это должно приводить — в системе действующих уголовно-процессуальных норм при их конституционном истолковании — к постановлению в отношении обвиняемого оправдательного приговора или обвинительного приговора, констатирующего виновность обвиняемого в менее тяжком преступном деянии.

...Даже при наличии ходатайства стороны обвинения о дополнении предварительного расследования в целях дальнейшего доказывания предъявленного обвинения или расширения его объема суд не обязан следовать этому ходатайству во всяком случае и возвращать дело для производства дополнительного расследования: он вправе вынести приговор, основываясь в том числе на конституционном требовании о толковании неустрашимых сомнений в пользу обвиняемого (статья 49, часть 3, Конституции Российской Федерации).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Положения пунктов 1 и 3 части первой статьи 232 и части первой статьи 258 УПК РСФСР как возлагающие на суд обязанность по собственной инициативе возвращать уголовное дело прокурору в случае не восполнимой в судебном заседании неполноты расследования, а также при наличии оснований для предъявления обвиняемому другого обвинения либо для изменения обвинения на более тяжкое или существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам от обвинения, содержащегося в обвинительном заключении, признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 49 и 123 (часть 3), а также статьям 46 (часть 1) и 52.

2. Часть четвертую статьи 248 УПК РСФСР как допускающую при отказе прокурора от обвинения осуществление судом не свойственной ему обязанности по обоснованию предъявленного органами расследования обвинения признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 49 и 123 (часть 3).

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 14 мая 1999 г. № 8-П**

**«По делу о проверке конституционности положений
части первой статьи 131 и части первой статьи 380**

**Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой
закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс»
и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой
фирмы Y.& G.Reliable Services, Inc.»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.М. Жарковой, судей Н.Т. Ведерникова, Ю.М. Данилова, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием адвоката А.Я. Клейменова — представителя фирмы Y.& G.Reliable Services, Inc. (США, Нью-Йорк), обратившейся с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — Ю.А. Воробьева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание: от Верховного Суда Российской Федерации — В.П. Василевскую, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — О.В. Бойкова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, от Государственного таможенного комитета Российской Федерации — Г.В. Баландину, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Новосибирской таможней было вынесено постановление о наложении на фирму ССТ административного взыскания в виде конфискации автомобилей иностранного производства за нарушение таможенных правил, предусмотренных частью первой статьи 279 Таможенного кодекса Российской Федерации (недекларирование или недостоверное декларирование товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу). Однако к моменту вынесения постановления фирма ССТ, не проведя таможенного оформления и не уплатив необходимые таможенные платежи, по подложным документам зарегистрировала в органах ГАИ и продала автомобили, явившиеся непосредственными объектами нарушения таможенных правил. Два из них были куплены, а затем перепроданы, один — гражданину С.И. Тененеву, другой — ЗАО «Сибирское агентство «Экспресс». В связи с этим Новосибирская таможня на основании статьи 367 Таможенного кодекса Российской Федерации обратилась в суд общей юрисдикции с иском к фирме ССТ, ряду граждан, в том числе С.И. Тененеву, и ЗАО «Сибирское агентство «Экспресс» о применении последствий недействительности ничтожных сделок к договорам купли-продажи автомобилей в виде возврата каждой из сторон другой стороне всего полученного по ничтожным сделкам. В свою очередь гражданин С.И. Тенев и ЗАО «Сибирское агентство «Экспресс» предъявили иск к фирме ССТ, Новосибирской таможне и УГАИ УВД Новосибирской области о признании за ними права собственности на приобретенные автомобили и об отмене постановления Новосибирской таможни в части, касающейся конфискации.

Железнодорожный районный суд города Новосибирска, придя к выводу о том, что часть первая статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации, запрещающая пользоваться и распоряжаться транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено, противоречит Конституции Российской Федерации и потому не подлежит применению, удовлетворил исковые требования гражданина С.И. Тененева и ЗАО «Сибирское агентство «Экспресс». Однако судебная коллегия по гражданским делам Новосибирского областного суда, рассматривавшая дело в кассационном порядке, отменила решение суда первой инстанции как незаконное и необоснованное и направила дело на новое рассмотрение, указав при этом, что постановление Новосибирской таможни по делу о нарушении таможенных правил фирмой ССТ как не отмененное арбитражным судом вступило в законную силу и обращено к исполнению; что согласно части первой статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации никто не вправе пользоваться и распоряжаться транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено, и что, как следует из статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации, сделки, по которым произведена передача другим лицам таких транспортных средств, являются ничтожными.

Фирма Y. & G. Reliable Services, Inc. заключила контракт о поставке в Российскую Федерацию товаров, в том числе автомобильных запчастей. Осуществлявшая их перевозку через таможенную границу фирма «Экскорт» (город Санкт-Петербург) постановлением Выборгской таможни была признана виновной в нарушении таможенных правил, предусмотренных статьей 278 Таможенного кодекса Российской Федерации (перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации с обманным использованием документов или средств идентификации); недекларированные автомобильные запчасти были конфискованы как непосредственные объекты правонарушения.

Законность постановления Выборгской таможни со ссылкой на часть первую статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации была подтверждена Арбитражным судом города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, куда фирма Y. & G. Reliable Services, Inc. обратилась с иском. Решение арбитражного суда обжаловано не было и вступило в законную силу.

В своих обращениях в Конституционный Суд Российской Федерации ЗАО «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданин С.И. Тененев, а также фирма Y. & G. Reliable Services, Inc. просят проверить конституционность положения части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации, согласно которому конфискация товаров, транспортных средств и иных предметов, в отношении которых вынесено постановление о конфискации, производится независимо от того, являются ли они собственностью лица, совершившего нарушение таможенных правил, а также независимо от того, установлено это лицо или нет. По мнению заявителей, названное положение нарушает конституционное право частной собственности и потому противоречит статьям 15, 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, ЗАО «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданин С.И. Тененев оспаривают конституционность положения части первой статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации, согласно которому никто не вправе пользоваться и распоряжаться товарами и транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено, за исключением случаев, оговоренных в данной статье. Заявители считают, что эта норма нарушает право частной собственности, право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не за-

прещенной законом экономической деятельности, а также гарантии свободного перемещения товаров и свободы экономической деятельности и, следовательно, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 34, 35 и 55 (часть 3).

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда!

Прежде всего должен заметить, что в настоящее время идет работа над новым Таможенным кодексом, и по распоряжению Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации эта работа интенсифицируется в связи с тем, что было письмо Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева в адрес Правительства о том, что в Думе на апрель по плану назначено слушание вопроса о новой редакции Таможенного кодекса. Двенадцать депутатов инициировали, имеется проект, с которым они выходят на первое слушание. С этой точки зрения, поскольку я должен обозначать позицию Государственной Думы, вынужден констатировать, что эта позиция находится опять же в стадии формирования.

Комитет, который инициировал (практически едва ли не все депутаты одного комитета — Комитета по бюджету) этот вопрос, совершенно абстрагируется от тех норм, которые сегодня рассматриваются на предмет конституционности. Это потому (опять же эта информация, полагаю, может каким-то образом сказаться на обсуждении вопроса), что соответствующие нормы, которые являются сегодня объектом анализа, переводятся в Кодекс об административных правонарушениях. В Кодексе об административных правонарушениях появилась глава 16, которая называется «Административные правонарушения в сфере таможенного дела (нарушения таможенных правил)».

Поскольку Кодекс об административных правонарушениях (возможно, будет иное название) уже первое чтение прошел и готовится ко второму чтению (у меня здесь редакция данной главы 16, содержащей соответственно все нормы, относящиеся к правонарушениям в сфере таможенного дела), можно исходить из того, что позиция Думы в определенной степени выражается уже здесь при подготовке другого закона. И с этой точки зрения следует подчеркнуть, что позиция Государственной Думы во многом определяется Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда (Постановление Конституционного Суда от 20 мая 1997 года).

Полагаю, это соответствующие нормы (можно было бы пространно цитировать данное постановление, но думаю, в этом нет необходимости), правовые позиции, содержащиеся в постановлении положения относительно того, можно ли конфисковать, когда можно считать конфискацию осуществленной, кто может конфисковать, могут ли это сделать таможенные органы и можно ли считать конфискацию завершенной, пока не обжаловано соответствующее постановление таможенных органов в судебном или ином порядке (но следовало бы подчеркнуть: именно в судебном порядке). Собственно, предоставляется право, предоставляется выбор, уже по дейст-

вующему законодательству можно обжаловать, и, следовательно, судебный порядок никогда и ни для кого по действующему законодательству не исключен. И вопрос этот решен в Постановлении Конституционного Суда: коль скоро такое право имеется — обжаловать в судебном порядке, коль скоро судебная власть признает соответствующие меры, принятые таможенными органами, законными и конституционными, а суд, естественно, мог бы, применяя соответствующие нормы Конституции, напрямую исходить в своем решении непосредственно из конституционных норм, и следовательно, если суд этого не делает и признает соответствующее постановление таможенных органов законным и конституционным, значит, можно считать конфискацию осуществленной.

Конечно, единственное, чему могла бы противоречить часть первая статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации (и сегодня это уже звучало), — это части 1 статьи 243 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в виде санкции за совершенное правонарушение. Однако и эта норма не содержит прямого указания на то, что совершить противоправное деяние должен именно собственник. Более того, часть 2 указанной статьи, предусматривающая возможность конфискации в административном порядке, вообще не упоминает о собственнике имущества. К тому же Гражданский кодекс Российской Федерации в главе 15 устанавливает основания, с которыми связано прекращение права собственности на имущество, но не определяет случаев, когда может быть произведена конфискация. Последнее остается сферой регулирования административного права. Именно в главе 16 нового Кодекса это и определяется, там соответствующие составы выписаны и очень часто как раз предусмотрена конфискация. Это предмет регулирования административного права.

Более того, можно было бы сказать, что тот и другой нормативные акты, тот и другой кодексы имеют равную юридическую силу, во всяком случае до тех пор, пока не подвергнуты сомнению и не опровергнуты вами на предмет конституционности соответствующей нормы, они имеют равную силу, и из факта несоответствия нельзя было бы сделать вывод о несоответствии данных норм Таможенного кодекса Конституции Российской Федерации.

Можно видеть, что целью конфискации является не лишение лица, совершившего нарушение таможенных правил, его прав и свобод, в том числе прав на имущество, как, например, в уголовном праве, а обращение в собственность государства товаров и транспортных средств, в отношении которых не были соблюдены установленные нормативными плановыми актами по таможенному делу требования — самые разные требования: о доставке товаров в таможенный орган назначения, о таможенном оформлении, о запрете на распоряжение товаром, таможенное оформление которого не завершено, и тому подобное (или предметов, которые этому способствовали). То есть таможенным законодательством допускается конфискация только такого имущества, использование которого запрещено или противоправно по иным причинам.

Не буду сейчас углубляться в специфические моменты, которые обозначаются заявителями в письменных жалобах и уже прозвучали, по той при-

чине, что сегодня Совет Федерации представляет коллега Юрий Андреевич, который во всех этих тонкостях ориентируется гораздо лучше меня. И с этой точки зрения наша позиция будет позицией законодателя, которая во многом определяет решение вопроса на перспективу по той причине, что тот и другой кодексы находятся в работе, и, следовательно, ваше постановление точно так же, как и упомянутое постановление, вынесенное Вами ранее, будет принято во внимание при формулировании соответствующих норм. Спасибо.

<...>

А.Я. Клейменов. Скажите, пожалуйста, в чем, на Ваш взгляд, заключается норма части 1 статьи 35 Конституции Российской Федерации о том, что право частной собственности защищается законом?

В.В. Лазарев. Что значит в чем?

А.Я. Клейменов. Право частной собственности охраняется законом. Как Вы это понимаете?

В.В. Лазарев. Должны быть созданы самого разного рода условия и прежде всего гарантии на судебную защиту с тем, чтобы это право частной собственности не было нарушено без законных к тому оснований. Если иметь в виду ту проблему, которую мы анализируем, — именно то обстоятельство, что закон должен в обязательном порядке собственнику предоставлять возможность судебной защиты своего права.

<...>

А.Я. Клейменов. Считаете ли Вы возможным ограничение или прекращение права собственности в том случае, когда это установлено законом конкретно, непосредственно?

В.В. Лазарев. Прошу прощения, еще раз.

А.Я. Клейменов. Вы сказали, что защита права собственности заключается в гарантиях, которые установлены процессами арбитражного, например, и любого другого судопроизводства, когда суд проверяет законность ограничений права собственности. Правильно я Вас понял?

В.В. Лазарев. Да.

А.Я. Клейменов. Тогда скажите, пожалуйста, считаете ли Вы возможным применение конфискации в том случае, если это допускается каким-либо законом, в данном случае Таможенным кодексом — частью первой статьи 380, в любом случае. Просто голая норма — она сформулирована, и этого достаточно для того, чтобы без оценки иных статей Конституции, помимо части 1 статьи 35, считать применительно к ней конфискацию легитимной?

В.В. Лазарев. Я не рассматриваю эту норму не в отрыве от других норм, а в системе других норм, и с этой точки зрения содержание первой части статьи 380 он гораздо объемнее, нежели то, что буквально может быть произнесено при зачитывании этой статьи.

А.Я. Клейменов. Больше нет вопросов, Ваша честь.

Позиция Конституционного Суда

...В целях защиты суверенитета и экономической безопасности российского государства, прав и законных интересов граждан, обеспечения единого экономическо-

го пространства законодатель, устанавливая таможенную территорию Российской Федерации, таможенную границу и соответствующий порядок перемещения, контроля и оформления товаров и транспортных средств, а также обложения таможенными платежами и их уплаты и т.п., может предусматривать административные меры принудительного характера, а также конкретные составы правонарушений и соответствующие санкции. Однако все такого рода меры как связанные с ограничением права собственности должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния. Такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными.

...Осуществление прав пользования и распоряжения перемещаемым имуществом (в частности, заключение договора купли-продажи) вопреки требованиям части первой статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации, то есть без выполнения всех необходимых обязанностей, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу и выбором таможенного режима, фактически означало бы их выпуск в свободное обращение без таможенного оформления и контроля, что в конечном счете разрушило бы таможенный режим, сделало бы невозможным само таможенное регулирование и достижение тех конституционно защищаемых ценностей и целей, для которых оно предназначено, со всеми вытекающими последствиями, в том числе криминогенного характера.

...Федеральным законом могут устанавливаться ограничения на пользование и распоряжение товарами и транспортными средствами, которые ввезены на таможенную территорию Российской Федерации, находятся под таможенным контролем и в отношении которых еще не осуществлено таможенное оформление. При этом речь идет не о лишении лица перемещаемого имущества, а о соблюдении специального, разрешительного порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. Эта административная мера принудительного характера направлена на защиту конституционных ценностей, таких как суверенитет и экономическая безопасность Российской Федерации, права и законные интересы граждан, законные интересы отечественных производителей и потребителей, жизнь и здоровье человека, окружающая природная среда и др., что само по себе не может рассматриваться как недопустимое ограничение конституционных прав и свобод и не нарушает требований Конституции Российской Федерации.

...Товары, транспортные средства и иные предметы могут быть конфискованы независимо от того, принадлежат ли они нарушителю на праве собственности или переданы ему в управление или пользование.

Сам собственник далеко не всегда является непосредственным участником таможенных правоотношений, — его участие может быть опосредовано действиями других субъектов, которым он вверяет свое имущество, перемещаемое через таможенную границу, в управление, владение или пользование (в том числе на основе договора транспортной экспедиции) и которые от своего имени совершают в отношении него соответствующие действия. В таких случаях при совершении таможенного правонарушения имущество становится непосредственным объектом нарушения таможенных правил со стороны лица, которому оно вверено собственником.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать содержащееся в части первой статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации положение, запрещающее пользоваться и распоряжаться товарами и транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено, соответствующим Конституции Российской Федерации.

2. Признать содержащееся в части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации положение, согласно которому конфискация товаров, транспорт-

ных средств и иных предметов производится независимо от того, являются ли они собственностью лица, совершившего нарушение таможенных правил, а также независимо от того, установлено это лицо или нет, соответствующим Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 28 мая 1999 г. № 9-П

«По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.И. Тиунова, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Ярославцева

с участием гражданки Е.А. Арбузовой, обратившейся с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации — С.И. Никулина, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — О.Н. Дорониной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...Оспариваемые нормы... устанавливают окончательность решений суда или судьи по делам об административных правонарушениях независимо от того, каким путем осуществляется правосудие — путем вынесения решения о наложении административного взыскания непосредственно судом (часть вторая статьи 266 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях) или путем вынесения решения судом по результатам рассмотрения жалобы гражданина на постановление иного органа или должностного лица (пункт 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

2. Гражданка Е.А. Арбузова постановлением судьи Ленинского районного суда города Нижний Тагил на основании статьи 165.10 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях была подвергнута штрафу за невыполнение законных требований прокурора.

Гражданин В.И. Ткачук постановлением судьи Гатчинского районного суда Ленинградской области на основании статьи 158 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях был подвергнут административному аресту за мелкое хулиганство.

Граждане О.Б. Колегов, А.Д. Кутырев и Р.Т. Насибулин постановлениями должностных лиц органов Госавтоинспекции были оштрафованы за нарушения правил дорожного движения. Поданные ими в районные суды жалобы оставлены без удовлетворения.

Во всех указанных случаях, согласно части второй статьи 266 и пункту 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, судебные решения об административных правонарушениях будучи окончательными вступили в силу немедленно. На основании этих решений к заявителям были применены меры административного взыскания, связанные с ограничением личной свободы и права собственности, то есть затрагивающие основные права, предусмотренные статьями 22 (часть 1) и 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Конституционного Суда!

Не исключаю, что в перспективе придется рассматривать жалобу на нарушение принципа равенства, на нарушение требований статьи 19 Конституции Российской Федерации в связи с тем, что в Конституционном Суде граждане лишены права обжаловать постановление палаты Конституционного Суда, даже определение Конституционного Суда. Это главное и основное требование всех тех, кто обращается сегодня с жалобами, — установить равенство граждан вне зависимости от того, о каком судопроизводстве идет речь — административном, гражданском, уголовном или судопроизводстве в Конституционном Суде.

Я намеренно обострил ситуацию, обнажил суть вопроса, потому что от некоторых методологического плана положений во многом зависит рассмотрение этой проблемы.

В Вене в одном особняке расположены и Конституционный Суд, и административный. Мне посчастливилось там бывать: дважды в Конституционном Суде, один раз в административном суде. И потому я вспоминаю весьма резонные отличия административной юстиции, конституционной юстиции и, разумеется, той юстиции, того судопроизводства, которое так или иначе существует в цивилизованной западноевропейской стране, которая, надо полагать, соблюдает соответствующие конвенции и делает разницу между различными видами судопроизводства, различными институтами и различными категориями дел, которые рассматриваются в соответствующих судах.

Думаю, что все эти жалобы, которые являются предметом сегодняшнего рассмотрения, — они совсем не одинаковые, они разные. И вряд ли можно делать общий вывод по отношению к той, другой и третьей.

На мой взгляд, сомнения есть относительно конституционности запрета обжалования первичного постановления по делу об административных правонарушениях особенно если речь идет о полном лишении такой возможности при рассмотрении каких-то категорий дел. Сомнения есть. И думаю, не случайно. И это, пожалуй, позиция Государственной Думы. В новом проекте КоАП появилась глава «Пересмотр не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях», и статья 30.1 «Право на обжалование, опротестование постановления по делу об административном правонарушении» допускает обжалование постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного мировым судьей, в районный суд, вынесенного судьей — в вышестоящий суд. Повторяю, это проект, готовый ко второму чтению. Какова будет в дальнейшем

позиция, во многом зависит от вас, вне всякого сомнения, но эта ситуация, связанная с оценкой статьи 266 и соответствующих жалоб, где первичное постановление было вынесено непосредственно судом.

Совсем иная ситуация, как представляется, там, где речь идет о пункте 3 статьи 267. В ряде жалоб именно тот пункт оспаривается, и именно он требует более пристального внимания. Складывается впечатление, что некоторые общие нормы Конституции Российской Федерации часто пытаются интерпретировать вопреки их прямому смыслу. Гражданин Кутырев обратился в суд, подчеркиваю — в суд, с жалобой на постановление ГАИ о наложении административного взыскания. Суд не отказал ему в этом праве. Суд рассмотрел его жалобу, оставил без удовлетворения. Можно ли после этого говорить, что нарушена статья 46 Конституции, которая каждому гарантирует судебную защиту прав и свобод? В суд обращался!

Здесь же в полной мере была реализована и вторая часть названной статьи, которая устанавливает возможность обжаловать в суд решения органов государственной власти и должностных лиц. А если это так, то и часть 3 статьи 56 Конституции не имеет к этому никакого отношения. И не случайно, что она и не упоминается потом ни в одной жалобе, там, где названы статьи, которым якобы противоречит пункт 3 статьи 267 Кодекса об административных правонарушениях.

Ссылку на часть 2 статьи 122 Конституции даже при величайшем желании нельзя «ни пришить», «ни приколоть» к рассматриваемому вопросу, а ссылка такая в жалобе есть. Не понимаю! Конституционным Судом в Постановлении от 3 мая 1995 года выражена позиция о недопустимости ограничения права на судебную защиту. Но ведь там гражданину, в отношении которого было вынесено постановление о заключении под стражу, вообще было отказано в праве обратиться в суд. Это вообще другой процесс, другая категория дел — заключение под стражу, и человек вообще лишен был возможности обратиться в суд. В данном случае совершенно иная ситуация.

Здравый смысл протестует также и против того, чтобы вовлекать в анализ статью 19 Конституции, согласно которой «все равны перед законом и судом». Уже наличие нескольких жалоб само по себе говорит о том, что перед законом оказались все равны? Никому не предоставили возможности обжаловать решение суда, которое вынесено согласно пункту 3 статьи 267 Кодекса об административных правонарушениях. Равенство граждан не нарушается, поскольку для всех одинаков порядок рассмотрения дел в случае совершения административного правонарушения. Мне представляется все-таки необходимым в рамках определенного процесса, в рамках административной юстиции рассматривать некоторые вещи и в рамках тех исключительных норм, которые предусмотрены в соответствующих кодексах.

Гражданин Кутырев ссылается на главу 24 Гражданского процессуального кодекса. Но он совершенно игнорирует то обстоятельство, что она предусматривает обжалование в гражданско-правовом порядке действия административных органов или должностных лиц, но не решения суда, судьи. Заявитель же пытается, очевидно с чьей-то помощью, представить дело так, что в ней речь идет о рассмотрении жалоб на постановление об административном правонарушении вообще. Следовательно, совершенно справедлив в

связи с этим вывод Верховного Суда Российской Федерации (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 1988 года). Вывод этот проходит и по жалобе и заключается в том, что окончательным является постановление суда, принятое по жалобе в рамках пункта 3 соответствующей статьи. Причем следует обязательно принять во внимание статьи 231 и 232 ГПК, из которых со всей очевидностью вытекает, что дела, возникающие из административно-правовых отношений, в частности по жалобам на действия государственных органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий, рассматриваются по правилам ГПК с теми изъятиями, которые установлены законодательством. Отсюда полная «непричастность» принципа равенства между всеми участниками дел даже в гражданском процессе независимо от категории этих дел. Данные статьи не являются предметом спора на предмет конституционности. Они делают исключение, как видим, из общей процедуры, из общих правил, если хотите — из общих принципов гражданского процесса, даже гражданского процесса, опять же подчеркиваю.

Нельзя признать, что окончательное решение суда, вынесенное по соответствующей жалобе, вообще не может быть объектом проверки со стороны высших судебных инстанций. Мы видим, что в деле (или в делах) представлены документы, которые свидетельствуют о том, что жалобы рассматривались и оставались без удовлетворения. И есть соответствующие нормы, которые позволяют это делать. Достаточно обратиться к статье 274 Кодекса об административных правонарушениях, которая говорит о полномочиях народного судьи, начальника органа внутренних дел, председателя вышестоящего суда, начальника вышестоящего органа внутренних дел по пересмотру дела. Если установлена норма, которая позволяет судье единолично выносить соответствующее постановление, то почему нужны какие-то дискуссии в кассационной инстанции, почему эта норма, которая опять же не оспаривается на предмет конституционности, не должна действовать, когда позволяет вышестоящим инстанциям по протесту прокурора, а также независимо от наличия протеста прокурора председателю вышестоящего суда пересмотреть соответствующее постановление по делам об административных правонарушениях? Полагаю, статья 274 КоАП должна быть объектом самого пристального внимания, когда мы определяемся с конституционностью или неконституционностью оспариваемых сегодня норм.

Есть целый ряд правовых позиций, которые выражены в соответствующих постановлениях Конституционного Суда. На эти правовые позиции имеется ссылка в соответствующих жалобах. Сами по себе эти правовые позиции очень сильные и весьма обоснованные применительно к соответствующим обстоятельствам, в связи с которыми они формировались, и в целом они никоим образом не подвергаются сомнению. Одна из этих позиций сейчас была озвучена мной, имелась в виду невозможность обратиться в суд по поводу защиты своих прав, когда обращался гражданин, в отношении которого была избрана мера пресечения — заключение под стражу. Другая позиция, очень важная — в Постановлении от 3 февраля 1998 года Конституционного Суда. Третья позиция в постановлении Конституционного Суда от 16 марта 1998 года.

И каждая из этих позиций, естественно, подчеркивает необходимость защиты прав граждан, в особенности там, где имеет место судебная ошибка или открылись новые обстоятельства. И, на мой взгляд, Кодекс об административных правонарушениях предоставляет такую возможность — в порядке надзора, по вновь открывшимся обстоятельствам, как, может быть, в данном конкретном случае: вдруг открылось обстоятельство, что действительно заявительница ни одного письма и в глаза не видела и видеть не могла. Совершенно новое обстоятельство. Естественно, оно бы давало основание соответствующим должностным лицам для пересмотра решения районного судьи в Нижнем Тагиле.

Так вот, такого рода гарантии должны быть, и они могут быть выведены даже из действующих норм Кодекса об административных правонарушениях. Полагаю, что пункт 3 статьи 267 КоАП не может быть признан неконституционным, поскольку соответствует Конституции с учетом целого ряда норм, содержащихся в том же Кодексе, и с учетом целого ряда общих принципов права.

Что касается нормы статьи 266, то она может быть рассмотрена на предмет конституционности с учетом той позиции, которая формируется, в частности, и в Государственной Думе, с учетом того обстоятельства, что в перспективе, очевидно, именно мировые судьи будут выносить постановления по делам об административных правонарушениях.

Спасибо.

< ... >

Ю.Д. Рудкин. В каком случае, по Вашему мнению, можно считать реализованным право на судебную защиту, предусмотренное статьей 46 Конституции, во-первых, тогда, когда уже гражданин обжаловал действия должностного лица, наложившего административное взыскание в судебном порядке, или для этого необходим еще и пересмотр и в кассационной инстанции?

В.В. Лазарев. Норма, которая предусмотрена статьей 46 Конституции, не может быть рассмотрена вне обстоятельств и вне той категории дела, которое рассматривается. Вы правильно подчеркиваете и ограничиваете проблему рассмотрением дела по административному правонарушению постольку, поскольку если бы речь шла о действии этой нормы применительно к правам в гражданском процессе или в каком-то другом, там и кассация, и апелляция, и очень много самых различных наполнений.

Что касается обстоятельств применительно к постановлению о вынесении административного взыскания, думаю, что в том случае, когда дело рассматривалось сразу, изначально в суде (и в особенности, когда дело рассматривалось единолично судьей), здесь есть необходимость возможности обжалования данного постановления (имеются в виду те категории дел, где затрагивается свобода, неприкосновенность гражданина). Скажем, по жалобе, где речь шла об административном аресте, вынесено постановление единолично судьей. Полагаю, что здесь статья 46 может быть интерпретирована так, что данное постановление может быть обжаловано. Вот только в этой части.

Что же касается всего спектра, всех категорий дел, (и в особенности пункта «з» статьи 267, то там дело рассматривалось одним органом. Конечно

же, ему можно не доверять, но когда оно контролировалось, по жалобе рассматривалось судьей, полагаю, этого вполне достаточно по делам об административных правонарушениях.

< ... >

А.Л. Кононов. Валерий Васильевич, Вы любите конкретные примеры. Сошлюсь на решение Первореченского суда города Владивостока по жалобе Колегова, который к нам обратился. Его оштрафовали работники ГАИ за превышение скорости. Он заявил, что тот прибор, который записал это превышение, не может показать, что это была его машина, и обжаловал в суд. И вот суд на его аргументы отмечает следующее в своем решении: «Ссылка Колегова на то, что это, возможно, фиксация скорости другой автомашины, несостоятельна, поскольку работникам ГАИ не было необходимости останавливать именно автомашину Колегова, когда была бы другая автомашина, двигавшаяся с превышением скорости».

А вот к показаниям свидетеля, который сидел с ним и подтвердил, что он не превышал скорость, суд относится критически, потому что это родной отец Колегова. А к показаниям работника ГАИ суд относится с доверием. Почему? Потому что давать иные показания для сотрудника ГАИ не имело смысла — так записано в решении суда.

Вот скажите, это решение — защита прав этого гражданина в смысле статьи 46 и не протестует ли и здесь Ваш здравый смысл?

В.В. Лазарев. Уважаемый Анатолий Леонидович, примеров, подобных тому, который мы сейчас воспроизводим, неисчислимое множество. И в правоприменительной практике, и в судебной, и в административной — сплошь и рядом, увы! К сожалению, мы видим элементарные нарушения законности, элементарное попрание даже прав. Сто семь судей (боюсь ошибиться на один-два) в 1998 году были лишены своих должностей, то есть в установленном законом порядке отстранены от судейской работы за один только год. И с этой точки зрения и во второй, и в третьей, и в четвертой инстанциях может оказаться судья, который подобным образом будет рассматривать соответствующее дело.

Полагаю, что правовые нормы предусматривают возможность вышестоящему судье (статья 275 Кодекса об административных правонарушениях) опротестовывать соответствующие решения, если вдруг судья рассматривает такого рода акт...

А.Л. Кононов. Кому опротестовывать? Кто может опротестовывать?

В.В. Лазарев. Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении может быть опротестовано прокурором. Протест на решение по жалобе вносится в вышестоящий орган соответственно. Следовательно, в данном случае в порядке пересмотра возможно обеспечить законность.

< ... >

А.Я. Слива. Уважаемый Валерий Васильевич, сегодня какое-то правонарушение образует состав административного правонарушения, а завтра — состав преступления. Сегодня — в одном кодексе, завтра — в Уголовном и наоборот. Вы знаете, что идет этот процесс. Как решается вопрос относительно обжалования, тоже нам известно. В одном случае — кассационная

инстанция, в другом — есть то, что есть. Я к Вам обращаюсь как к главному представителю проекта Кодекса об административных правонарушениях. Он в Думе сегодня, правильно?

Вы понимаете, что ситуация в этом случае несколько ненормальна, а гражданин может вообще оказаться, как говорится, на перепутье: сегодня он обвиняемый по составу уголовному, а завтра при криминализации в этот же период может оказаться в рамках рассмотрения дела об административных правонарушениях. Проект Кодекса об административных правонарушениях, который сейчас ко второму чтению, как я понял, подготовлен, он ориентирует на эту ситуацию каким-то образом или нет?

В.В. Лазарев. К сожалению, уважаемый Анатолий Яковлевич, я смотрел проект Кодекса об административных правонарушениях только в части обжалования. Я не смотрел этот проект в целом. Действительно, еженедельно комиссия работает, собираются ведущие специалисты, и вот-вот он будет представлен ко второму чтению. У меня нет информации относительно рассмотрения вопроса о криминализации и декриминализации соответствующих правонарушений. И возможно, есть такая необходимость — предусмотреть соответствующую норму. Но даже если такой нормы не будет, как представляется, в зависимости от того, к каким составам законодатель отнесет соответствующие правонарушения — то ли к административному правонарушению, то ли к уголовному, будут вступать в действие соответствующие нормы процессуальные того или другого кодекса. Не вижу большой проблемы в этом отношении. Да, сегодня нельзя обжаловать, а завтра появится такая возможность, если тот же состав будет отнесен к другой категории и нормы иного судопроизводства вступят в действие.

А.Я. Слива. И наоборот.

В.В. Лазарев. И наоборот. Не исключено.

< ... >

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, в своем выступлении Вы упоминали статью 274 Кодекса об административных правонарушениях, в которой говорится о полномочиях судьи, начальника органа внутренних дел по пересмотру дела. У меня вопрос, касающийся взаимосвязи этой статьи со статьей 202. В статье 202 определяется, по каким делам народные судьи принимают решение об административных правонарушениях, и тут следует довольно большой перечень административных составов. Почему перечень этих административных составов не коррелирует с перечнем статьи 274? Где-то по 31-му составу в статье 202 их больше, нежели в 274-й. И кстати сказать, по статье 165 со значком 10, примененной как раз в деле нашей заявительницы, этой статьи нет в статье 274. Следовательно, нельзя воспользоваться теми гарантиями, которые предусмотрены статьей 274, применительно к административному правонарушению, предусмотренному статьей 165 со значком 10.

В.В. Лазарев. Есть разные тяжести правонарушения, и административного правонарушения в том числе. Увы, по газонам у нас продолжают в России ходить и так, и эдак — совершают правонарушения. И улицы переходят, увы, вкривь и вкось. И уравнивать эти правонарушения с некоторыми другими правонарушениями, конечно же, нельзя... для нашего законо-

дателя все-таки ранжировать соответствующие правонарушения в плане их вредности — это проблема спорная: то ли они общественно опасные, то ли менее общественно опасные, то ли только преступления являются общественно опасными, а здесь не общественно опасные, но меньшая вредность и большая вредность, скажем так, вне всякого сомнения имеет место. Одни постановления о наложении определенного взыскания, о привлечении к ответственности все-таки посягают на свободу, на неприкосновенность, другие — как тот же штраф за переход улицы в неположенном месте — менее серьезны. На мой взгляд, законодатель именно этими вещами и руководствовался, когда выделил соответствующие составы административных правонарушений, соответственно постановления, по которым может решение пересмотреть председатель вышестоящего суда, в частности, или начальник вышестоящего органа внутренних дел.

Конечно, возможно, не бесспорна позиция законодателей. Можно сомневаться в том, правильно ли отнесли именно сюда соответствующую норму или не правильно, что более вредно, что менее вредно, но это уже вопрос законодательный, вопрос законодателя — что куда отнести.

Признаться, уважаемый Гадис Абдуллаевич, я не сопоставлял статью 202, о которой Вы говорите, с 274-й. Тут очень много норм.

Г.А. Гаджиев. Вы не исключаете возможность проявленной законодателем небрежности?

В.В. Лазарев. Не исключаю. Возможен какой-то пробел.

< ... >

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, Вы солидаризировались с мнением Алексея Владимировича, когда он говорил о том, что по некоторым административным взысканиям, которые затрагивают основные права, кассационные обжалования действительно необходимы. Речь идет о таких взысканиях, как административный арест, административное выдворение, исправительные работы. А как Вы полагаете, административное взыскание в виде штрафа затрагивает какие-то основные права, скажем право частной собственности, если учесть, что размер штрафа — 100 минимальных размеров оплаты труда?

В.В. Лазарев. Да, конечно, затрагивает. Какое-то право затрагивает, вне всякого сомнения. Затрагивает, во всяком случае, достоинство личности, которое также охраняется нашей Конституцией. И может быть, в первую очередь достоинство личности затрагивается любым, даже самым незначительным взысканием. И тем не менее полагаю возможной конституционную позицию законодателя, который все-таки предусматривает окончательность постановления судьи (опять же подчеркиваю — судьи) по той или иной категории дел об административных правонарушениях.

< ... >

Н.В. Витрук. ...Как Вы полагаете, можно ли говорить об административном судопроизводстве так, как говорит об этом Конституция Российской Федерации? Или же все-таки у нас такого классического административного судопроизводства нет, а что-то ни то ни се; в рамках гражданского процесса разрешаются административные дела?

Вы говорили о проекте Кодекса об административных правонарушениях. Видимо, речь идет о материальном административном праве. А каковы перспективы развития административного процессуального права? Ведь сейчас в основном-то мы решаем вопросы процедурного характера, вопросы обжалования. Как увязано это с концепцией судебной реформы? Отошли мы от той концепции, которая когда-то была принята федеральным законодательным органом? И в конечном счете есть ли перспектива создания системы административных судов? Это относительно ваших воспоминаний о венских впечатлениях...

А.В. Попов. Я попробую ответить на первый вопрос. Он вполне понятен, и ответ вполне очевиден. Классической административной юстиции, административного судопроизводства в том смысле, в котором законодатель развил конституционную идею о разделении судебной власти на различные ее проявления, в настоящее время не существует.

И действительно трудно не согласиться с тем, что административное судопроизводство, как Вы правильно сказали — «ни то ни се», является частью все-таки гражданского судопроизводства с теми изъятиями, которые предусмотрены в Кодексе об административных правонарушениях.

Думаю, Валерий Васильевич более подробно ответит на второй вопрос. Создание системы мировых судей, что в настоящее время не предусмотрено гражданским процессуальным законодательством, как раз в той или иной мере, надеюсь, в большей степени восполнит этот пробел и несколько структурирует систему гражданского, административного судопроизводства.

В.В. Лазарев. Вопрос очень серьезный с той точки зрения, что в вашем постановлении может содержаться (или напротив) основа, для того чтобы статья 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации наполнялась каким-то конкретным содержанием. Если Вы не признаете специфику административного судопроизводства, то тем самым зачеркнете его существование вообще, вливая в гражданское судопроизводство или как-то иначе.

На мой взгляд, конечно же, этот вопрос всегда был дискуссионным, спорным. Но после того, как Конституция определила виды судопроизводства, есть необходимость в соответствующем «отоваривании» этой нормы путем создания надлежащего административного процесса и, возможно, надлежащей административной юстиции. Мне импонирует одна из последних публикаций воронежского профессора в этой части.

Н.В. Витрук. В недрах Федерального Собрания предпринимаются какие-то шаги в этом направлении или же там тишь и гладь?

В.В. Лазарев. Гладь. И вы можете своим постановлением бросить камень в эту гладь. Круги могут разойтись.

Н.В. Витрук. У меня следующий вопрос — о тех статьях, которые оспариваются. Вы бы не могли сказать, какими мотивами руководствовался законодатель, определяя такой порядок обжалования? Изменились ли эти мотивы или остались прежними?

В.В. Лазарев. Очень сложно говорить о мотивах предположительно, тем более о мотивах такого рода.

Н.В. Витрук. А особенности административного судопроизводства? Что, видимо, административные органы исключить из этого производства никак нельзя?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения. Да и были те мотивы. Именно особенности и именно меньшая опасность соответствующих правонарушений, их распространенность. Если мы продолжим... я утрирую, разумеется, но если мы до Европейского Суда всякое постановление или даже штраф на месте будем доводить в процессе обжалования — все-таки есть в этом какая-то несостоятельность.

Хотя трудно сказать, поскольку обращение в Европейский Суд требует очень серьезных денег. И может быть, простой налогоплательщик должен подумать, а хорошо ли, когда жалобщик за его счет бесплатно проходит все инстанции. Я рассуждаю здесь очень отвлеченно, но тем не менее все инстанции за его счет. Насколько я понимаю, эти жалобы не оплачиваются пошлиной. Тоже вопрос соответствующий.

Н.В. Витрук. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы согласны с Вашим коллегой, когда, на мой взгляд, он поставил вопрос о процедуре обжалования, связав с ее с необходимостью учета дифференциации мер административной ответственности? Как, Вы согласны с этой идеей коллеги? Штраф, право частной собственности, арест административный, неприкосновенность личности и просто замечание?

В.В. Лазарев. Да, я согласен с тем, что нужна дифференциация.

Н.В. Витрук. И она должна влиять на процедуру обжалования?

В.В. Лазарев. Она должна влиять на процедуру обжалования. Так мне представляется. Это вопрос во многом законодателя. Я очень боюсь, что кто-то может принять на себя эти функции законодателя — решить вопрос о том, что более опасно, что менее опасно. Это очень серьезная проблема. Она требует дискуссии самых различных политических сил, и очевидно — в Федеральном Собрании. Не исключено.

Н.В. Витрук. Дискуссия дискуссией, а нам-то решать конкретно надо. И еще один вопрос. Вы подвергли сомнению положение пункта 3 статьи 267 Кодекса об административных правонарушениях. Первичной инстанцией выступает, допустим, административный орган, должностное лицо, и обжалование в суд. Значит, необходимо допустить такую возможность обжалования. А вот какому именно суду? Это представляет интерес, практический интерес, какому — мировому судье, районному суду? Ведь это тоже, наверное, очень важно. Или нет, не важно с конституционной точки зрения?

В.В. Лазарев. Если речь идет о статье 266, то проект Кодекса об административных правонарушениях...

Н.В. Витрук. Вы говорили — если суд, то вышестоящий.

В.В. Лазарев. Если мировой судья, то в районный суд.

Н.В. Витрук. А если вот административная комиссия налагает штраф, в какой суд обращаться можно?

В.В. Лазарев. Здесь вот есть еще один момент, Высокий Суд...

Н.В. Витрук. Одно дело — единоличный судья, а другое дело — коллегия судей. Видимо, это тоже имеет значение, да?

В.В. Лазарев. Уважаемый Николай Васильевич, Высокий Суд! Хотел бы еще обратить внимание на то, что в Законе о мировых судьях предусматривается, что порядок их деятельности будет регулироваться законодательством субъектов Федерации. Этот момент также весьма любопытный. Не исклю-

чаю, что коль скоро именно субъектам Федерации предоставлено право регулировать порядок деятельности мировых судей, федеральный закон не может вторгаться в компетенцию субъектов Федерации. И с этой точки зрения, возможно, одинаковый порядок мы и не можем предусмотреть. Вот как бы я ответил на Ваш вопрос. Следовательно, это дело законодателя и, скорее всего, законодателя субъекта Федерации, а не федерального законодателя. Возможны варианты.

Н.В. Витрук. Вопрос более серьезный, с моей точки зрения. Можно ли обжаловать в суд субъекта Федерации или же только в федеральный суд? Или туда и туда?

В.В. Лазарев. Вопрос этот остается открытым.

< ... >

Т.Г. Морщакова. Алексей Владимирович, правильно ли я Вас понимаю, что Вы полагаете (и здесь Вы получили поддержку от представителя Государственной Думы, полагаю), что порядок обжалования по делам об административных правонарушениях целесообразно было бы связывать не только с тяжестью или с опасностью деяния, но и, может быть, в большей мере с характером налагаемого взыскания?

А.В. Попов. Да, совершенно верно, Тамара Георгиевна.

Т.Г. Морщакова. Именно так? Спасибо. Валерий Васильевич, Вы ссылались не один раз на статью 274 Кодекса об административных правонарушениях в той части, в которой она предусматривает возможность изменения или отмены решения о наложении административного взыскания, которое может быть предпринято председателем вышестоящего суда, независимо (написано в статье) от наличия протеста прокурора. Считаете ли Вы эту форму реакции со стороны председателя вышестоящего суда такой, которая может обеспечить право гражданина на судебную защиту? Связываете ли Вы этот институт с судебной защитой, то есть с реализацией субъективного права гражданина на обращение к суду? Или это не представляется Вам существенным?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Применительно к делам, вытекающим из административных правоотношений, применительно к постановлениям, вынесенным по делам об административных правонарушениях, считаю это судебной защитой и полагаю, что это все-таки некорректно — те документы, которые есть по делу заявительницы, имея в виду решение Председателя Свердловского областного суда и документ, подписанный членом Верховного Суда Российской Федерации, где сказано, что Ваша жалоба рассмотрена (!), мы не находим возможности (там даже есть основание соответствующее)... Полагаю, что это документы, свидетельствующие о судебной защите в русле статьи 274, в частности. Там не было протеста прокурора, но он и не обязателен, вышестоящий судья рассматривал, и пересматривал, и не нашел.

Т.Г. Морщакова. Я как раз и хотела уточнить именно эту позицию. Значит, Вы полагаете, что право председателя вышестоящего суда изменить или отменить решение о наложении административного взыскания, хотя оно по Закону в статье 274 никак не связано с правом жалобы, с правом гражданина пожаловаться этому должностному лицу, что это есть не только гарантия

государства от незаконных решений административных органов, но и гарантия субъективного права гражданина на судебную защиту в такого рода отношениях?

В.В. Лазарев. Еще в большей степени, уважаемая Тамара Георгиевна, поскольку оно не связано с жалобой и протестом, а даже и по собственной инициативе, если вышестоящий судья, председатель суда усматривает нарушение, тем более если с жалобой и протестом. Следовательно, здесь все в комплексе. Почему надо исключать в данном случае жалобу?

Т.Г. Морщакова. Когда Вы идентифицируете этот порядок, в котором председатель вышестоящего суда рассматривает жалобу, или собственную инициативу, или протест прокурора в отношении решения об административном взыскании, этот порядок Вы идентифицируете с порядком судебной защиты, который как бы предполагается для реализации права, закрепленного в статье 46 Конституции?

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Он Вас в этом смысле как процедура устраивает?

В.В. Лазарев. Ну я опять оговариваюсь, вновь и вновь оговариваюсь: по делам, вытекающим из административных правоотношений, по делам об административных правонарушениях.

Т.Г. Морщакова. Вот это мой следующий вопрос. Вы говорите, что процедура (думаю, что это достаточно основательное утверждение) административного судопроизводства, конечно же, отличается от процедуры гражданского судопроизводства и тем более от уголовного судопроизводства. Вот то, что закрепляет статья 274, с Вашей точки зрения, есть просто учет особенностей именно административного производства, то есть производства в суде в области вопросов, затрагивающих административно-правовые отношения, в том числе и административно-правовые санкции, так?

В.В. Лазарев. Ни в каком другом процессуальном акте, ни в каком другом судопроизводстве я такой нормы не знаю. Возможно, просто не знаю, но думаю, что ни в каком другом судопроизводстве такая норма не работает, такой нормы просто нет. Следовательно, да — это учет особенностей данного вида судопроизводства.

Т.Г. Морщакова. Значит, существует оно у нас? Да?

В.В. Лазарев. Особенности?

Т.Г. Морщакова. Ну и административное судопроизводство.

В.В. Лазарев. Оно существует — в убогом, урезанном, половинчатом виде, соединенном с другими, не в разьединенном, которое позволяет задавать те вопросы и высказывать сомнение, почему не работают другие нормы ГПК, хотя, казалось бы, они должны работать. Главам 24 и 24 со значком «1», конечно же, место не в ГПК, как мне представляется, если есть нормальное полноценное административное судопроизводство со своими процессуальными законами и процессуальным порядком.

Т.Г. Морщакова. И в этом особом административном судопроизводстве, которое, кстати, действительно в концепции судебной формы было предусмотрено, Вы полагаете, могли бы иметь место такого рода нормы, как 274? То есть как Вы представляете себе положение суда в такого рода судопроиз-

водстве? Положение суда как органа, разрешающего спор между с одной стороны гражданином, а с другой — государством.

В.В. Лазарев. Может быть, это был бы особый суд, не тот же самый.

Т.Г. Морщакова. Ясно, но на него очевидно должны были бы распространяться (на это судопроизводство) какие-то конституционные принципы.

В.В. Лазарев. Конституционные точно должны были бы распространяться, без всякого сомнения. В постановлении от 14 апреля 1999 года отмечено: «разные наполнения этих конституционных принципов...» (разные наполнения!) — применительно к разным уровням процесса и разные наполнения конституционных принципов применительно к разным видам судопроизводства, очевидно, имели бы место.

Т.Г. Морщакова. А в административном судопроизводстве, которое было бы оформлено наилучшим образом и осуществлялось бы в особых судах, не загруженных гражданскими делами, было бы оснащено дополнительно в кадровом отношении судебским корпусом, в этом судопроизводстве, как Вы себе представляете, из особенностей административно-правовых отношений вытекала бы такая возможность (если нам немножко пометчать), чтобы существовали решения судов о наложении административных взысканий, которые нельзя было бы обжаловать?

В.В. Лазарев. Если бы пометчать, думаю, что вообще бы никаких жалоб не было. Мне трижды довелось быть в Финляндии, и говорят, что водитель, который обрызгал пешехода, платит штраф в бесспорном порядке. Достаточно позвонить по телефону и сказать, что водитель такой-то машины (назвать номер этой машины) меня обрызгал проезжая. Ни свидетелей не надо, ни жалоб никаких. Мечтаю о том, чтобы жалоб не было вообще — чтобы не давали повода для того, чтобы жаловаться.

Т.Г. Морщакова. Не ввиду запрета жалобы, а ввиду того что решения, выносимые в отношении гражданина, не будут давать повода жаловаться, так?

В.В. Лазарев. В данном случае как это решение о штрафе, наложенном на водителя, оно дает повод или не дает? На мой взгляд, оно правильным является, и законодатель финский, на мой взгляд, правильно поступает и не нарушает никакую Европейскую конвенцию. И я бы хотел, чтобы в России такой же порядок был: чтобы человек мог позвонить и сказать, что водитель его с ног до головы облил грязной водой. Но у нас пока луж очень много...

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

О.И. Тиунов. Есть ли еще у судей вопросы?

Я один вопрос Валерию Васильевичу задам. Вы давали в своем выступлении определенную оценку части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации: все равны перед законом и судом. Правильно ли я Вас понял, что это равенство распространяется именно на тех лиц в контексте тех дел, которые мы сегодня оцениваем, о равенстве лиц в ограничении, собственно, их возможности обратиться с кассацией в вышестоящий суд? И поскольку они все в одинаковом положении, все в этой возможности ограниченные, то они равны перед законом и судом?

В.В. Лазарев. Несколько иначе я бы ответил на этот вопрос, уважаемый Олег Иванович. Равенство в ограничении — так я не говорю. Равенство в

невозможности — нет, так я не говорю. Это было бы признанием того, что это действительно суть ограничений. Нет, я говорю так, что если мы оказались в какой-то ситуации (независимо от того, кто это переходит улицу в неположенном месте — депутат, дворник, представитель Думы в Конституционном Суде), все мы в равном положении перед законом и судом и каждого из нас могут оштрафовать на месте. Вот в этом плане я понимаю равенство перед законом и судом.

О.И. Тиунов. Спасибо, больше вопросов нет.

Позиция Конституционного Суда

...Объем процессуальных прав в административном судопроизводстве ставится законодателем в зависимость от правового статуса гражданина, обусловленного родом и характером его занятий. Однако существование — в связи с таким статусом граждан — в одном виде судопроизводства столь различающихся в части пересмотра судебных решений правил также несовместимо с требованиями статьи 19 Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом.

...Нормы, предусматривающие особенности административного судопроизводства, также не могут противоречить общим принципам права, умалять конституционные гарантии достоинства личности, нарушать равенство всех перед законом и судом и в силу этого не должны ограничивать право каждого на судебную защиту, в том числе на защиту от судебной ошибки при применении санкций, связанных с ограничением прав граждан.

6. Статья 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации допускает ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина 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. Ни одна из перечисленных целей не может оправдать ограничение основного права на судебную защиту, являющегося гарантией всех других прав и свобод. В силу статьи 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации даже в условиях чрезвычайного положения это право не подлежит ограничению.

...Право на судебную защиту предполагает охрану прав и законных интересов гражданина не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда. При этом эффективной гарантией такой защиты является и сама возможность пересмотра дела вышестоящим судом, которая в тех или иных формах (с учетом особенностей каждого вида судопроизводства) должна быть обеспечена государством.

...Пробелы, возникающие в правовом регулировании в связи с признанием неконституционности запрета обжаловать судебные постановления по делам об административных правонарушениях, впредь до установления законодателем соответствующих процедур их пересмотра могут восполняться в правоприменительной практике на основе процессуальной аналогии.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (части 1 и 2) и 19 (часть 1), положения части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях как исключающие возможность проверки по жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки.

Постановление Конституционного Суда РФ
от 6 июля 1999 г. № 10-П
«По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3)
Конституции Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.Т. Ведерникова, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителей Государственной Думы как стороны, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, — депутата Ю.М. Нестерова и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева

...рассмотрел в открытом заседании дело о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы о толковании положений частей 2 и 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании указанных конституционных положений в их системной связи.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В. Витрука, объяснения представителей Государственной Думы, выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, а также приглашенных в заседание представителей: от Правительства Российской Федерации — полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации С.М. Юдушкина, от Совета Федерации — адвоката И.Б. Власенко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Часть 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации предусматривает, что Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности; при этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

В части 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации определено, что во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации; исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

По мнению Государственной Думы, приведенные положения Конституции Российской Федерации не поддаются однозначному толкованию, поскольку не ясно, относятся ли содержащиеся в части 3 статьи 92 слова «во всех случаях» только к тем случаям, которые упомянуты в части 2 данной статьи, либо возможно расширительное толкование этих слов; допускает ли Конституция Российской Федерации временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации в случаях, не названных в части 2 данной статьи; должно ли вре-

менное исполнение Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации безусловно повлечь за собой назначение новых выборов Президента Российской Федерации либо возможно возобновление исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации! Уважаемые судьи Высокого Суда!

Великий Конфуций как-то заметил, что если я даже ничего не знаю об этом предмете, я все равно охарактеризую его с двух сторон. Сегодня тот случай, когда Дума ничего не знает о содержании статьи 92. Полагаю, тот упрек, который адресовал Думе Николай Васильевич, с определенной точки зрения вполне уместен, поскольку всегда заявитель, казалось бы, должен свою позицию определять, но в данном конкретном случае объяснимо и то, что позиция Думы в запросе не излагается. Это связано с тем, что позиции депутатов разошлись самым серьезным образом, что единого взгляда на содержание статьи 92 нашей Конституции нет, и именно поэтому законодательный процесс зашел в тупик. А между тем очевидна перспектива того, что помимо того закона, о котором упоминал Юрий Михайлович, будет еще не один закон, а может быть, и даже не единый конституционный закон, как когда-то предполагали, а три закона с тем, чтобы конкретизировать те требования статьи 92, которые являются сегодня предметом толкования, смысл которых надо выяснить.

И вот, поскольку в перспективе депутаты вновь и вновь будут обращаться к статье 92 Конституции, наверное, было бы желательно (если это возможно, разумеется) и с процессуальной точки зрения, чтобы Конституционный Суд мог выйти даже за рамки тех поставленных вопросов, которые навязаны конкретными законопроектами. Почему? И здесь начинаются эти самые конфуцианские размышления, если угодно. А многим действительно неведомо содержание этой удивительной статьи 92. И трудно поставить это кому-либо в упрек — законодатель здесь не парламент. Разве что разработчикам? А неведомо очень многое.

Так, говорится, что Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, а в третьей части — о выполнении обязанностей, когда Президент «не в состоянии выполнять свои обязанности». Юристу все-таки понятно, что это не одно и то же — «прекращает исполнение полномочий» или «не в состоянии выполнять свои обязанности». В одном случае речь идет о полномочиях, в другом — об исполнении обязанностей. Это касается всех случаев, перечисленных в статье 92, в части 2, или каких-то иных, когда Президент не может исполнять обязанности?

Вообще можно предположить здесь по меньшей мере три ответа: 1) в части 3 имеются в виду только случаи, перечисленные в части 2; 2) в части 3 имеются в виду исключительно случаи, которые связаны со способностью, с состоянием выполнять свои обязанности; 3) в части 3 имеется в виду лишь только неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия. Но там — осуществлять полномочия, а здесь — выполнять обязанности.

Разные формулировки — разные юридические понятия. Опять возникает какая-то неясность, двусмысленность. Почему бы не внести ясность?

М.В. Баглай. Валерий Васильевич, я все-таки обращаю внимание, что Конфуций говорил о двух сторонах явления, а Вы уже три называете.

В.В. Лазарев. Марат Викторович, иногда хочется превзойти даже великого Кун-цзы. Не каждому это удастся, но вот попытки иногда предпринимаются. Прошу извинить, если вдруг выйду за рамки конфуцианского учения в этой части, поскольку мне и в последующем, видимо, придется где-то не только к одной, но и к другой стороне апеллировать. И в частности, по поводу сомнений, кто является адресатом данной нормы. Наверное, Конституционному Суду надо выяснить этот вопрос — очень серьезный, на мой взгляд, очень важный. Кто является адресатом данной нормы? Президенту эта норма адресована или тем, кто отправляет его в отставку, считает его по состоянию здоровья не способным выполнять соответствующие действия, отрешает его от должности? Кому адресована норма? Не во всех случаях это ясно.

По-видимому, в некоторых случаях — Президенту и тем, кто инициирует вопрос и предпринимает какие-то действия по отставке, отрешению, тем, кто признает его нетрудоспособным, не способным выполнять свои обязанности. Нет ясности по этому поводу. Думаю, что законодателю в перспективе придется отработать тремя законами или одним все три случая. Даже в случае с импичментом, хотя он конституционно проработан в общем плане, как мы видели, при реализации данной нормы возникало много вопросов, которые также требуют дальнейшего законодательного регулирования.

И, конечно же, необходимо регулирование по двум оставшимся случаям. Вот тот же самый случай с отставкой. Почему-то считают, что это обязательно самоотставка. И до тех пор, пока Президент не обращается с заявлением, с просьбой об отставке, вопроса не возникает.

Полагаю, что это совсем не так. Могут быть случаи, которые теоретически можно представить или практически. У нас многие высшие должностные лица, чтобы обеспечить свое дальнейшее благополучие, приобретают иностранное гражданство. Так вот теоретически вдруг окажется, что высшее должностное лицо государства — еще и гражданин другого государства. Должна следовать отставка или не должна? Например, в конституциях ряда государств, скажем Литвы, она предусмотрена: если конституционные нормы нарушаются президентом раз, другой, третий и Конституционный Суд подтверждает, что Президент нарушает Конституцию — один раз издает неконституционный указ, второй раз — возникает вопрос, нет ли оснований для отставки Президента. Не исключено появление закона, специально конкретизирующего это положение Конституции, разумеется в перспективе. И следовательно, Конституционный Суд в этой части должен свои позиции определить. Прочитирую стенограмму «конституционного» совещания (том 14 от 24 июня 1993 года): «Полномочия Президента прекращаются досрочно в случае отставки, стойкой необходимости по состоянию здоровья осуществлять...» Только «в случае отставки» тут не очень четко прописано. «В случае собственной отставки» — наверное, да. «Собственной отставки» —

надо подчеркнуть это? Это слова председательствующего. Как видим, в тексте не ограничились собственной отставкой. В тексте нет слов «собственная отставка». И вообще по целому ряду толкований (филологических, систематических, может быть) можно обратиться к другим законам, тем не менее полагаю, что о собственной отставке, единственно о собственной отставке, речь может не идти. Во всяком случае, повторяю, в перспективе. И вообще, уважаемый Высокий Суд, хочу оговориться (и в особенности, для представителей прессы, которой сегодня здесь много): Ваше постановление, каким бы оно ни было, должно вступать в силу после 2000 года. Нельзя связывать решение юридических вопросов, толкование Конституции непременно с какой-то политической ситуацией, непременно с действующим, с работающим сегодня Президентом Российской Федерации. С тем чтобы избежать политизации вопроса, многие вещи можно решать на перспективу, и вступать в силу соответствующее постановление может по истечении какого-то времени. Это многие вопросы снимало бы, в том числе в части отставок и т.д. Таково мое убеждение в этом отношении. И не только по этому поводу, но и по поводу других пунктов.

Наверное, не буду касаться того пункта статьи 92, который связывает невозможность исполнения обязанностей со стойкой неспособностью, уже сам начинаю путать, извините, — то ли полномочия не способен выполнять, то ли не способен выполнять обязанности: это вещи разные. Иногда вообще полномочия могут исполнять в любом случае, а вот обязанности невозможно. Можно так разделить, поиронизировать по этому поводу. Полномочия готовы выполнять в любом состоянии — даже тогда, когда не могут выполнить свои обязанности. Но юристы-административисты частенько не разделяют полномочия и обязанности в этих случаях, и можно идти по этому третьему пути, когда соединяют то и другое, и особенно не обращать на это внимания, но тем не менее приходится обращать. Так вот, подробно не буду останавливаться на стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия по той причине, что есть специальный запрос в Конституционный Суд, он так или иначе будет касаться этого основания, а я о нем говорю только потому, что наверняка эта Дума или Дума следующего созыва вновь вынуждена будет обременяться так или иначе расшифровкой этой статьи: кто инициирует и с какого времени. С какого времени Президент не должен выполнять свои обязанности или не может их выполнять? С какого времени он не может выполнять свои полномочия? Или тогда, когда кто-то инициировал этот вопрос? Ведь очень серьезная вещь. Ждать, пока Президент сам поставит этот вопрос (а ведь он может быть и в коме), можно очень долго. Поэтому не случайно в некоторых западных законодательствах прямо предусмотрено — с того момента, когда уполномоченные по закону лица инициировали вопрос реализации данной нормы, с того времени автоматически Президент перестает выполнять свои обязанности, осуществлять свои полномочия. Но это опять же вопрос законодателя. И с этой точки зрения он опять столкнется с этими трудностями самими разными.

Вообще должен заметить, что в том процессе законодательном, помимо серьезных разногласий между юристами в том числе, между депутатами

вообще, были даже курьезные случаи. Вот в один из обсуждавшихся проектов внесли норму, согласно которой Президент прекращает исполнение полномочий в случае смерти. Видимо, на всякий случай записали такую норму. На всякий случай, но в заключении на этот проект федерального закона (Правовое управление, кстати, возражало — избыточно это) об обеспечении непрерывного исполнения полномочий главы государства, принятый Государственной Думой в первом чтении, в заключении, которое подписано Президентом и направлено в Государственную Думу, говорится, что полномочия Президента Российской Федерации прекращаются досрочно (каким органом, в каком порядке), указано, в каких случаях это происходит, в том числе предусмотрен и случай кончины Президента Российской Федерации. Однако в части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации установлено, что Президент Российской Федерации досрочно прекращает полномочия в этих трех случаях. Можно понять так, что и после смерти выполняет свои полномочия, потому что прямо написано: «Поэтому и случай кончины Президента Российской Федерации применительно к досрочному прекращению им своих полномочий в названной статье Конституции не предусмотрен». То есть вот такого рода курьезы как с депутатской стороны, так и со стороны тех, кто этим вопросом занимался, имели место. Но не в них дело. А дело в том, что действительно надо ответить хотя бы на те вопросы, которые уважаемый Юрий Михайлович здесь поставил. То ли это на все случаи распространяется часть 3, то ли только на один из этих случаев — на болезнь, то ли вообще на все случаи, когда Президент не может выполнять полномочия или не в состоянии выполнять свои обязанности. Какой-то ответ на эти вопросы мы все-таки получим, и позиция Конституционного Суда в данном случае будет определять позицию законодателя в разрешении всех тех сложных проблем, которые так или иначе еще ожидают Государственную Думу.

Спасибо за внимание.

М.В. Баглай. Спасибо, Валерий Васильевич.

Уважаемые судьи, прошу задавать вопросы представителям заявителя.

Пожалуйста, судья Гаджиев.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, хотел бы, чтобы Вы уточнили, судя по Вашим аргументам, судя по тому, что Вы говорили, Вы несколько изменили тот ракурс запроса, который был сформулирован в официальном запросе Государственной Думы, следует ли рассматривать Ваше выступление как расширение вопросов, поставленных в запросе или это не так?

В.В. Лазарев. Я не имею полномочий на этот раз сколько-нибудь расширять вот те официально сформулированные пункты запроса и потому специально оговаривался, что позиция Думы здесь не отражена, и выразил просто надежду, что Конституционный Суд каким-то образом (я знаю эту норму соответствующую) найдет возможность ответить более широко, поскольку, может быть, юристы не потрудились в свое время по-настоящему с тем, чтобы обозначить полный круг вопросов.

Г.А. Гаджиев. То есть Государственная Дума официально не спрашивает, что следует понимать под понятием «отставка»? Государственная Дума не спрашивает, нужно ли заявление об отставке адресовать какому-то органу?

Государственная Дума не спрашивает, должен ли этот орган принять заявление об отставке или он вправе обязать Президента продолжать исполнять обязанности, это Вы спрашиваете?

В.В. Лазарев. Ваша честь, да. Государственная Дума в официальном своем запросе не спрашивает об этом, но мне всегда казалось, что нельзя истолковывать отдельные положения одной и той же статьи, уткнувшись в песок! Нужно толковать систематически, ибо любое такое точечное толкование впоследствии все равно выведет на более серьезные вещи. Может быть, если будет в Постановлении Конституционного Суда оговорка, что эти вопросы, если они даже обозначены здесь представителями Государственной Думы, но не содержатся в запросе и не будет ответа на них, то, наверное, нам придется считаться и с таким решением вопроса.

<...>

Н.В. Витрук. Я бы тоже хотел, чтобы представители Государственной Думы уточнили предмет запроса. Полагаю, что Государственная Дума должна иметь свою правовую позицию. Все-таки чего она добивается при толковании положений Конституции? Ведь, честно говоря, мы же не клуб веселых и находчивых, куда можно так вот запросто обратиться и требовать решения того вопроса, который должен решить сам законодатель, понимаете? Поэтому все-таки давайте по существу запроса. Насколько я понял, Юрий Михайлович придерживается той точки зрения, что формула во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, не исчерпывается тремя случаями досрочного прекращения полномочий. Я правильно понял?

Ю.М. Нестеров. Уважаемые судьи, во-первых, хотел бы два слова добавить к тому, что сказал Валерий Васильевич в ответ на предыдущий вопрос.

Со своей стороны ни в коем случае не настаиваю на расширительном толковании запроса, который обсуждается. Он ни в коей мере не касается случаев досрочного прекращения полномочий. Нас интересует вопрос о том, может ли законодатель принимать законы, регулирующие случаи временной неспособности исполнять обязанности Президента, не связанные с досрочными выборами.

Конечно, прав Валерий Васильевич, возникает много сложных вопросов и Дума будет упираться в тупики, наверное, а мы будем еще просить Конституционный Суд толковать те или иные формулировки, но сегодня речь идет о преодолении этой ситуации. Это первое.

Второе. Что касается определения позиции Государственной Думы как коллегияльного органа, готов разделить некоторое разочарование тем, что в данном случае у Думы нет выраженной позиции, вынужден констатировать, что и процессуальная сторона вопроса не разрешена. Совершенно не ясно, что в данном случае понимать под позицией Государственной Думы. Позиция, скажем, комитета, ответственного за подготовку запроса в Конституционный Суд, или позиция всей Думы, выраженная голосованием на ее пленарном заседании. Эти вопросы не отражены даже в регламенте Государственной Думы пока что.

Поэтому могу только сказать, что косвенным образом, разумеется, мои слова нужно понимать именно не расширительно, а вот так, как они будут

произнесены: косвенно позиция Государственной Думы проявилась уже в том, что в качестве официального представителя Думы сюда направлен именно Нестеров Юрий Михайлович, имеющий вполне определенную позицию по данному вопросу, а не те депутаты, которые имеют противоположную позицию. А свою позицию я сформулировал. Да, считаю, что часть 3 статьи 92 должна трактоваться в том смысле, что законодатель вправе регулировать случаи временной невозможности исполнения Президентом своих полномочий, не связанные с досрочным прекращением полномочий.

Н.В. Витрук. Хорошо, но полагаю, что Ваша позиция достаточна для того, чтобы определить ее как позицию Государственной Думы, потому что Государственная Дума Вас назначила официальным ее представителем. Поэтому тут не обязательно нам знать мнение комитета или других депутатов.

<...>

Н.В. Витрук. У меня общий вопрос. Может быть, Валерий Васильевич поможет Юрию Михайловичу. Вот Президент как орган государственной власти является постоянно действующим. Может ли в принципе Президент хотя бы временно передавать кому-то свои полномочия?

В.В. Лазарев. В данном случае уже имел место прецедент, уже передавал действующий Президент свои полномочия Председателю Правительства. Поэтому это и есть уже ответ на Ваш вопрос. Следовательно, для каких-то ситуаций он остается действующим Президентом, а для каких-то ситуаций, и здесь опять же следует определить эти ситуации, он передает свои полномочия и перестает быть Президентом.

Н.В. Витрук. Вот эти ситуации, когда он может временно передавать свои полномочия, можно все-таки как-то объективно определить, выделить какие-то критерии. Почему? Потому что все-таки неопределенность остается. Президент — постоянно действующий орган?

В.В. Лазарев. Да, конечно. Это общее правило.

Н.В. Витрук. А если есть исключения, то, наверно, надо четко определить критерий этих исключений.

В.В. Лазарев. Совершенно верно. Вот эти исключительные, специальные нормы и должны быть сформулированы. Вне всякого сомнения. И вот именно в связи с этим и запрос.

Н.В. Витрук. Кем они должны быть сформулированы?

В.В. Лазарев. Законодателем.

Н.В. Витрук. Законодателем. А почему Вы к нам обращаетесь?

В.В. Лазарев. Чтобы вы прямо сказали: вот все эти три данных случая или же еще есть какие-то иные. И после того законодатель будет решать, а как быть в тех или иных случаях.

Н.В. Витрук. Вас удовлетворит вот такой общий ответ, абстрактный, без конкретизации: да, кроме трех случаев досрочного прекращения полномочий, формула, содержащаяся в части 3, предусматривает и иные случаи. Вот только ответ в таком объеме удовлетворит Государственную Думу?

В.В. Лазарев. Не знаю, какой ответ будет удовлетворять Государственную Думу, поскольку там есть расхождения. Вот в данном случае, наверно, я бы даже с Юрием Михайловичем разошелся, потому что, мне кажется, вот более всего и напрямую часть 3 связана только с болезнью.

Н.В. Витрук. Скажите, пожалуйста, кто должен инициировать временную передачу полномочий Президента вот в этих дополнительных случаях, не в случаях досрочного прекращения, где четко все сказано, а вот в этих дополнительных случаях? Кто решает этот вопрос о передаче полномочий?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Я не считаю, что все четко сказано, кто должен инициировать во всех тех трех случаях. Напротив, никакой четкости относительно того, кто должен инициировать, там нет. Точно так же, разумеется, нет никакого ответа относительно того, кто должен инициировать вот в тех других случаях, если вы скажете, что эти случаи могут быть. Вы ведь можете не называть эти случаи в своем постановлении. Если вы скажете, что не только данные три, Государственная Дума найдет и еще.

Н.В. Витрук. Так. Нет закона, конкретизирующего, кто именно должен инициировать временную передачу полномочий. Но вот исходя из совокупности всех положений Конституции все-таки можно сказать, кто все-таки решает этот вопрос и должен решать? Нет закона, но Конституция ведь все-таки содержит положения. И вот эта совокупность, системность этих положений все-таки дает ответ или нет?

В.В. Лазарев. Юрий Михайлович ответит на этот вопрос. Но, на мой взгляд, такого рода конкретные вопросы выводить из общих положений затруднительно, если не сказать более жестко — нельзя. Поэтому понимаю Ваше положение и пойму, если Вы не ответите конкретно, кто должен инициировать эти вопросы. Это дело законодателя. При больших дискуссиях, при возражениях с президентской стороны, при заключениях специалистов, конечно, это дело законодателя — определить конкретно, кто должен инициировать. Можно обратиться к зарубежному опыту: там иногда инициирует вице-президент, и сразу президент прекращает исполнение своих полномочий. Сразу. Независимо от того, согласен или нет. Могут ошибиться, но полагаю, что такое возможно.

С этой точки зрения возложить на кого-то обязанность, которая прямо не предусмотрена Конституцией, крайне затруднительно. Власть принадлежит народу, но не может народ инициировать, кому надо передать полномочия, правильно? Но можно понять, конечно, что в данном случае и премьер может инициировать в какой-то форме этот вопрос. Так тоже можно выводить.

Н.В. Витрук. Хорошо. Вот Вы все время подчеркиваете, что это должен решить законодатель, а как Вы полагаете — должен быть специальный закон по этим вопросам?

В.В. Лазарев. Да, обязательно. Или единый конституционный закон, конкретизирующий всю часть вторую или даже целых три. Не знаю как, но законодатель обязательно должен конкретизировать все эти вещи.

Н.В. Витрук. Вот было несколько проектов законов, насколько я информирован, и Вы уже заявляли, что зашли в тупик. А чем же может помочь Конституционный Суд, если это вопрос сугубо законодателя?

В.В. Лазарев. Не совсем. Законодатель ответит, кто должен инициировать процесс, если вы считаете, что не только в этих трех случаях. Он найдет инициаторов и там, где будут иметь место случаи, помимо трех, указанных в Конституции.

Н.В. Витрук. Но Вы не настаиваете на том, чтобы Конституционный Суд давал какие-то рекомендации относительно процедуры кто, в каком порядке передает, кто и в каком порядке возобновляет полномочия и обязанности президента?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Думаю, что Юрий Михайлович ответит на этот вопрос.

Н.В. Витрук. Пожалуйста.

Ю.М. Нестеров. Уважаемый Суд! Как представитель Государственной Думы, официально назначенный для рассмотрения данного вопроса, хотел бы, Николай Васильевич, на Ваш вопрос ответить кратко.

По первому вопросу — удовлетворимся ли мы только констатацией, что упоминание всех случаев статьи 3 нам будет достаточно? Строго говоря, да. Если Вы прочитаете все три вопроса, сформулированные в нашем конституционном запросе, то легко убедитесь, что они находятся в логической связи и по существу второй и третий вопросы есть всего-навсего иная формулировка вопроса первого.

Относятся ли содержащиеся в части 3 статьи слова «во всех случаях»? Если относятся не только к случаям, упомянутым в части 2, то это значит, что Конституция допускает временное исполнение полномочий Президента. Таким образом, ответ на второй вопрос тоже есть. Если не только к тем трем случаям, то это значит, что временное исполнение Председателем Правительства полномочий Президента не должно влечь за собой досрочное прекращение полномочий и назначение новых.

М.В. Баглай. Спасибо. Еще вопросы? Судья Рудкин.

Ю.Д. Рудкин. У меня вопрос к Валерию Васильевичу. Уважаемый Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, вытекает ли из части 3 статьи 92 вывод о том, что в данном случае необходимо прекращение полномочий Президента? Именно из содержания части 3?

В.В. Лазарев. По-видимому, да. Но если иметь в виду, что речь идет о трех случаях (системно же мы толкуем!), перечисленных в части 2, то тогда да. Если же иметь в виду, что часть 3 охватывает и некоторые другие ситуации, тогда нет, не перекрещиваются полномочия. А имеются ли здесь в виду другие случаи или нет — это как раз то, что Дума и спрашивает.

Ю.Д. Рудкин. Еще в связи с этим вопрос. Позвольте, пожалуйста, Валерий Васильевич, у нас часть 2 посвящена все-таки временному прекращению полномочий или временному исполнению обязанностей?

В.В. Лазарев. Разумеется, временному прекращению полномочий.

Ю.Д. Рудкин. Чисто прекращению полномочий? Никаких других оснований здесь нет, в части 2?

В.В. Лазарев. Нет, здесь есть и другая норма относительно выборов.

Ю.Д. Рудкин. Выборов в связи с прекращением полномочий?

В.В. Лазарев. С прекращением, конечно.

Ю.Д. Рудкин. Значит, она посвящена чисто прекращению полномочий?

В.В. Лазарев. Прекращению полномочий — да.

Ю.Д. Рудкин. И все-таки возвратимся теперь к первому вопросу. В части 3 о чем речь идет: чисто о прекращении полномочий или о прекращении полномочий вообще речь не идет?

В.В. Лазарев. Идет речь постольку, поскольку часть 3 охватывает и ситуации части 2. Вот только в таком плане я бы ответил: в той степени, в той мере, в какой она охватывает смысл части 2. Тогда да.

Ю.Д. Рудкин. Благодарю Вас.

М.В. Баглай. Еще у кого вопросы?

Б.С. Эбзеев. Я бы хотел поставить вопрос перед Вами, Валерий Васильевич.

Уважаемый Валерий Васильевич, Вы говорили о различиях в понимании этих конституционных понятий и категорий: «исполнение полномочий» и «выполнение обязанностей». Ваш уважаемый коллега давал ответ, но я бы хотел выяснить Вашу позицию — в чем различие между ними?

В.В. Лазарев. Ваша честь!

После того как уважаемый Анатолий Яковлевич задавал вопросы, мне показалось, что обязанность даже гораздо шире. Вот в контексте — нежели полномочия... Опять я могу разойтись. Сегодня наше положение своеобразное, и мы пришли с тем, чтобы в итоге получить разъяснение от Конституционного Суда. Не зная, не можем мы никак понять содержание данной нормы.

Очень много разных толкований и с той и с другой стороны. Полагаю, что обязанности можно даже шире толковать. Почему? Потому что осуществление полномочий Президентом, осуществление собственных полномочий можно рассматривать как его непосредственную обязанность. Но рассуждая таким образом, тем не менее опять же скажу, что эти вещи (понятия) перекрещиваются, а административисты, когда речь идет о компетенционных нормах, вообще считают, что особо разделять нельзя, поскольку это одновременно и право, и обязанность (обязанность быть гарантом Конституции и правомочие быть гарантом Конституции) — одновременно и то и другое. С этой точки зрения разделить как бы и нельзя. Но поскольку они разделяются в данных статьях, в данной статье и в разных ее частях, возникает вопрос: может быть и употребили разные понятия...

Склоняюсь к тому, что речь идет только о ситуации болезни, потому что выполнять свои обязанности затруднительно при стойком расстройстве здоровья. По состоянию здоровья. Но было бы некорректно говорить о том, что Президент не в состоянии выполнять свои обязанности в случае отрешения от должности.

Да. В каком-то широком контексте он не в состоянии, но само собой понятно — он лишен сразу же своих правомочий. И отставка — то же самое! Разве к этому случаю надо относить «не в состоянии»? Формулировка «не в состоянии» — очень интересная! Не в состоянии выполнять свои обязанности. «Не в состоянии»! Тоже заслуживает какого-то толкования.

Уважаемый Борис Сафарович, полагаю, что можно истолковывать их как перекрещивающиеся, как неотделимые друг от друга. И обязанность в то же самое время применительно к Президенту можно толковать как более объемное и широкое понятие, включающее в себя обязанность исполнения им собственных полномочий. Более того, если он не исполняет свои собственные полномочия, это можно вменить в вину Президенту. Если не исполняет должным образом или вообще не исполняет своих собственных полномочий.

Б.С. Эбзеев. Спасибо. Еще один вопрос. Валерий Васильевич, наверное, ни для кого не секрет, что в основе нашей Конституции, имею в виду то, что касается власти, лежит концепция первичной власти народа. Народ — источник власти, который путем выборов делегирует право на власть, скажем, в четыре года главе государства.

Теперь в отношении рассматриваемой и анализируемой статьи Конституции. Если Вы полагаете, что само понятие «во всех случаях» шире того набора, того перечня случаев, которые указаны в части 2 этой статьи, не кажется ли Вам, что по существу в этой ситуации Государственная Дума, Совет Федерации — Парламент, принимая тот или иной закон и расширительно истолковывая этот перечень случаев, по существу берут на себя ту функцию, которая Конституцией признается только исключительно за народом?

В.В. Лазарев. Народ согласно Конституции Российской Федерации осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через свои представительные органы, поэтому с такой постановкой вопроса я не особенно согласен.

Б.С. Эбзеев. Простите великодушно, но что касается нормирования института и заполнения должности главы государства, то, насколько я понимаю, это осуществляется только исключительно самим народом непосредственно на выборах. И никакая другая форма этой воли, включая и опосредование данной воли парламентом, Конституцией не предусматривается. То есть речь идет по существу о том, чтобы глава государства избирался Парламентом: Государственной Думой, Советом Федерации и не знаю, кем-то еще!

В.В. Лазарев. Ваша честь!

Печально, что Конституция не предусматривает таких ситуаций, и печально, что вице-президента у нас нет, хотя, естественно, если бы он был, тогда и проблем бы не возникало в каком-то отношении! Правильно? Но вынужденная ситуация — мы читаем текст Конституции: «не в состоянии выполнять свои обязанности»... Поэтому и проблема стоит — только ли эти три случая? Есть ли другие случаи, «когда не в состоянии выполнять свои обязанности»? Если Вы скажете, что есть такие случаи, значит, законодатель определит механизм реализации народной воли. В данном случае — механизм реализации народной воли! Я узко трактую, это мое личное мнение.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич!

В данной ситуации Вы отвечали как ученый, на мой взгляд, совершенно блестяще. Вы — известный ученый, много лет занимающийся этими проблемами. И именно в связи с этим вопрос как к ученому. Не кажется ли Вам, что, касаясь наличествующих, на Ваш взгляд, пробелов в действующей Конституции Российской Федерации, Вы по существу предлагаете своей позицией, своими ответами Конституционному Суду взять на себя функции конституционного законодателя?

В.В. Лазарев. Функции конституционного законодателя, как известно, по-конфуциански, с одной стороны, я признаю функцию законодателя за Конституционным Судом, но в качестве отрицательного законодателя — устоявшийся уже термин в вашей среде. С другой стороны, я ее отрицаю — в силу разделения властей и в той части, в какой речь идет о решении

конкретных вопросов: сроков, механизмов осуществления Конституции и так далее.

Б.С. Эбзеев. Валерий Васильевич, Председатель Конституционного Суда Баглай Марат Викторович мне гораздо ближе, чем Конфуций, и он сейчас шепнул: а может быть, по существу речь идет о том, чтобы Конституционный Суд осуществлял предварительный контроль в данной ситуации?

В.В. Лазарев. В связи с данным запросом?

Б.С. Эбзеев. Имея в виду те несколько проектов закона, которые принимались Государственной Думой.

В.В. Лазарев. Увы, и в таком аспекте как бы мы ни отрицали предварительный контроль, а в каком-то плане жизнь Конституционный Суд на эту стезю вводит... Почему? Потому что есть несколько законопроектов, а они нам известны, есть полемика депутатов, и с этой точки зрения Ваша позиция — вроде как бы предварительный контроль того или тех законопроектов, которые сейчас обсуждаются или обсуждались какое-то время назад в Думе.

Б.С. Эбзеев. Спасибо.

М.В. Баглай. Так. Еще? Судья Рудкин, пожалуйста.

Ю.Д. Рудкин. Уважаемый Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, вот если все-таки Президент временно не в состоянии выполнять свои обязанности, то означает ли это, что в этот же момент могут объявляться новые выборы Президента, как это предусмотрено частью 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации, или нет? Ну был у нас прецедент, как Вы сказали, — лежал Президент на операции.

В.В. Лазарев. Да.

Ю.Д. Рудкин. Тогда, если следовать Вашей логике, согласно которой охватываются все случаи, должны были объявляться выборы, и все по накатанной дорожке идти.

В.В. Лазарев. Нет, но почему? Может быть, не схватываю сути вопроса, прошу простить.

Ю.Д. Рудкин. В части 2 предусмотрено, что выборы Президента должны состояться не позднее трех месяцев. Если часть 3 шире, то во всех ли случаях, по Вашему мнению, должны назначаться выборы Президента, в том числе, допустим, если Президент болеет, операцию делают Президенту?

В.В. Лазарев. Нет, конечно.

Ю.Д. Рудкин. Тогда еще раз спрашиваю: одинаково ли предмет регулирования содержится в части 2, в части 3 статьи 92 Конституции?

В.В. Лазарев. Несколько разные ситуации и несколько иной предмет регулирования, но в любом случае, конечно же, надо систематически истолковывать, видимо, ту и другую части. Дело в том, что я условно говорил о том, что, очевидно, можно себе представить, что какие-то иные случаи есть, а по своему глубокому убеждению я связываю это только с состоянием здоровья. Вот в чем дело. Может быть, в связи с этим у меня нет понимания той ситуации, которую Вы прогнозируете. Я ориентируюсь на один случай, а Вы ориентируетесь на какой-то, видимо, мой ответ, когда я имел в виду возможность и более трех случаев. Здесь и то и другое возможно, вот потому и разные могут быть в том плане ответы на Ваш вопрос.

<...>

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Уважаемый Председательствующий! Высокий Суд!

Три вопроса, которые поставила Государственная Дума, — тот случай, когда имеют место три сосны, в которых легко все-таки заблудиться. Конституционный текст оставляет много возможностей для разного толкования. И ход обсуждения проблемы убеждает меня в том, что Государственная Дума расписалась в своем бессилии не без оснований, обращая внимание на неполноту, на неоднозначность конституционного регулирования...

Конституция при буквальном истолковании соответствующих положений не дает однозначного ответа на вопрос о том, какие законопроекты не будут подвергнуты потом (действительно не будут подвергнуты потом) оспариванию на предмет их конституционности.

Я намеренно не избегаю вот этой проблемы о предварительном контроле. Конечно, здесь где-то косвенно (но только косвенно!) можно предположить, что речь идет о каком-то предварительном контроле, потому что напрямую то предмет состоит в том, чтобы так или эдак истолковать конституционные нормы.

Как видите, в особенности выступление представителя Совета Федерации лишний раз убеждает в том, что еще, оказывается, есть возможный вариант толкования. С его точки зрения, вообще третья часть ясная и надо истолковывать вторую. Такая постановка вопроса тоже оправдана, потому что в этом случае не ясно, какова дальнейшая судьба исполнения соответствующих президентских обязанностей. Именно поэтому и есть предположение, что когда речь идет о всех случаях, охватываются и случаи второй части, и какие-то иные случаи. Тем более президентская сторона признает возможность кроме этих трех еще и каких-то иных. И в этом плане действительно позиция определенной части депутатов Государственной Думы вполне согласуется с позицией Президента. Возможно, поэтому я в некоторые вопросы никак не мог «врубиться» (Государственная Дума в данном случае совсем не посягает на какие-то прерогативы Президента, совсем не хочет под каким-то предлогом лишний раз поставить вопрос о том, чтобы назначить новые выборы). Вот это мне в голову не приходило, поэтому, возможно, я затруднялся ответить на отдельные вопросы. Я обращаюсь к вам, Михаил Алексеевич, поскольку Вы начинали свою речь именно с того, что депутаты вновь чего-то там хотят. Нет! И свои личные недумские вопросы о более широком истолковании я ставил совсем не в тех целях, чтобы как-то привлечь в этом плане внимание. Нельзя истолковать отдельно вторую часть, отдельно третью часть вне их связи между собой и вне их связи с первой частью. Я с Вами согласен, уважаемый Михаил Алексеевич, — системно, может быть, системно и с целым рядом других статей Конституции.

И в заключение: могу лишь надеяться, что ваше решение, будь то в форме определения, будь то в форме постановления, прояснит некоторые моменты соответствующих положений статьи 92 и послужат принятию соответствующего закона или соответствующих законов Государственной Думой. Спасибо.

Позиция Государственной Думы

...Согласно Конституции Российской Федерации единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, и получаемые от него на основе свободных выборов полномочия Президента Российской Федерации никто не может присвоить (статья 3, части 1 и 4). В силу этого Конституция Российской Федерации устанавливает, что досрочное прекращение исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий, временное исполнение его обязанностей Председателем Правительства Российской Федерации возможны лишь при обстоятельствах, определенных самой Конституцией Российской Федерации, ее статьями 92 (части 2 и 3) и 93.

Положение части 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации о том, что во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации, согласуется со статьей 78 (часть 4) Конституции Российской Федерации, в силу которой Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, указанное положение части 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации имеет в виду прежде всего случаи, перечисленные в части 2 данной статьи, а также другие случаи, которые носят исключительный характер, что обусловлено всей системой норм, закрепляющих конституционные гарантии деятельности Президента Российской Федерации как главы государства, избираемого народом.

...3. В тех исключительных случаях (помимо конституционно закрепленных случаев досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации), когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, в целях обеспечения непрерывного осуществления государственной власти, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, он своим решением возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации с учетом ограничений, предусмотренных частью 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации. Именно так поступил Президент Российской Федерации 5–6 ноября 1996 года в связи с проведением ему хирургической операции, возложив на это время исполнение обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации (Указы Президента Российской Федерации от 5 ноября 1996 года № 1534 и от 6 ноября 1996 года № 1535).

Если же в силу исключительных обстоятельств Президент Российской Федерации не в состоянии ни выполнять свои полномочия, ни возложить своим решением исполнение обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации, последний временно исполняет их в точном соответствии с положениями, содержащимися в части 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации.

Как следует из частей 2 и 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации, ограниченное по времени исполнение обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации имеет место соответственно до момента возвращения действующего Президента Российской Федерации к исполнению своих обязанностей или до вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации.

4. Частью 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации установлено также, что во всех случаях, когда Председатель Правительства Российской Федерации испол-

няет обязанности Президента Российской Федерации, ему не предоставляется право распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Данное ограничение распространяется на все случаи временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации — как предусмотренные частью 2 данной статьи случаи досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации, так и другие случаи исключительного характера.

При досрочном прекращении исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий по основаниям, указанным в части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации, проводятся выборы нового Президента Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Предусмотренное частью 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации положение о временном исполнении Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации распространяется на случаи досрочного прекращения исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий, перечисленные в части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации, а также на иные исключительные случаи, когда Президент Российской Федерации своим решением возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации выполнение своих обязанностей или когда объективно исключено принятие Президентом Российской Федерации решения о временном возложении исполнения обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации.

2. Из положения части 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации о временном исполнении Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации во взаимосвязи с положением части 2 данной статьи о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации следует, что Председатель Правительства Российской Федерации исполняет обязанности Президента Российской Федерации соответственно до момента возвращения действующего Президента Российской Федерации к исполнению своих обязанностей либо до вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации.

3. При досрочном прекращении исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий по основаниям, указанным в части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации, проводятся выборы нового Президента Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П

«По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Б.С. Езбеева, судей Н.В. Витрука, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, В.Г. Ярославцева

с участием сторон и их представителей: представителя акционерных обществ «Большевик», «Свет» и «Сыктывкарский лесопромышленный комплекс» — адвоката С.Г. Пепеляева, представителя акционерных обществ «Монсанто» и «Банк Сосьете Женераль Восток» — адвоката М.Ф. Ивлиевой, представителя гражданина А.Н. Кузнецова — адвоката М.П. Редина, граждан А.Я. Панкина и Ф.Ф. Халикова, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — адвоката А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л. Кононова, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание: от Верховного Суда Российской Федерации — Ю.Г. Кебы, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — В.М. Тумаркина, от Министерства финансов Российской Федерации — С.Н. Холевой, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам — В.И. Черемискина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

Акционерные общества «Большевик», «Свет», «Сыктывкарский лесопромышленный комплекс», «Банк Сосьете Женераль Восток», «Монсанто», «Воткинский молочный завод» и предприниматели Т.П. Телебокова и А.Н. Кузнецов решениями руководителей налоговых инспекций и органов налоговой полиции были привлечены к ответственности за нарушения налогового законодательства на основании норм, предусмотренных подпунктом «а», абзацем первым подпункта «б» и подпунктом «в» пункта 1 статьи 13 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также пунктом 8 статьи 7 Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР». Жалобы акционерных обществ на эти решения различными судебными инстанциями были оставлены без удовлетворения, дело гражданина А.Н. Кузнецова не было разрешено.

В своих обращениях в Конституционный Суд Российской Федерации заявители утверждают, что санкции, установленные оспариваемыми нормами, являются неоправданно завышенными, применены к ним без соблюдения надлежащей процедуры, без установления вины и других обстоятельств, чем, по их мнению, были существенно ограничены их право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право частной собственности. В связи с этим они просят признать не соответствующими статьям 8 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации — как по буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — содержащиеся в оспариваемых нормах положения о размерах и порядке применения налоговых санкций за налоговые правонарушения и восстановить нарушенные их применением конституционные права.

2. Оспариваемые в жалобах и запросе суда нормы налогового законодательства на основании статей 2 и 7 Федерального закона от 31 июля 1998 года «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» к началу рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации утратили силу. Однако их применение, как подтверждается представленными материалами, повлекло насту-

пление существенных правовых последствий, чем, по мнению заявителей, были нарушены их конституционные права, а потому производство по данному делу в соответствии с частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не может быть прекращено.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Высокого Конституционного Суда!

Проблема налогов — как видов, так и взыскиваемых сумм штрафов в случае неуплаты налогов — всегда волновала и будет волновать не только налогоплательщиков, но и тех, кто устанавливает налоги, тех, кто следит за выполнением налоговых обязательств. Она даже в историческом аспекте всегда имеет очень современное звучание. И в связи с этим хотел бы подчеркнуть, что позиция законодателя не может быть неизменной. Позиция законодателя в вопросах определения видов налогов и соответственно ставок, размеров всегда конъюнктурна и определяется экономическим положением страны, состоянием государственности.

В настоящее время позиция законодателя по рассматриваемым вопросам определена Налоговым кодексом, и ни одно его положение, ни одна его статья, ни одна его норма не оспариваются заявителями, хотя, полагаю, они имели возможность к тем требованиям, которые содержатся в соответствующих документах, присоединить и новые, если бы у них были на этот счет сомнения. Следовательно, позиция законодателя их устраивает. И с этой точки зрения мне легче излагать суть вопроса в соответствии с принятой законодателем, в частности Государственной Думой, позицией.

Полагаю, что все-таки может быть применена статья 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой производство по делу может быть прекращено, если акт, конституционность которого оспаривается, утратил силу к началу рассмотрения дела. Пункт 1 статьи 13, конституционность которого оспаривается, опять же никем этот момент не подвергается сомнению, пункт 1 статьи 13 Закона утратил юридическую силу.

Возникает, разумеется, вопрос, и он также сегодня здесь поднимался и уважаемым судьей-докладчиком Анатолием Леонидовичем Кононовым относительно нарушения прав заявителей — нарушены они ли нет. Насколько я понимаю, дела некоторых из них еще рассматриваются арбитражными судами, находятся в стадии производства. И говорить определенно, что их права нарушены, было бы неправильно. Думаю, что тот же Арбитражный Суд Республики Коми, приостанавливая рассмотрение дела, полагая, что возможно применение пункта 1 статьи 13, уклонился от своей обязанности рассмотреть это дело, во-первых, в соответствии с новым законодательством, имея в виду, что возможно применение новых норм Налогового кодекса, учитывая обратную силу закона в этом случае, и, во-вторых, или по незнанию соответствующих постановлений Конституционного Суда, или по той причине, что проигнорировал соответствующие правовые позиции Конституционного Суда.

Второй момент, на который хотелось бы обратить внимание заявителей: они постоянно цитировали по меньшей мере три Постановления Консти-

туционного Суда, и в письменных ходатайствах они обозначены, постановления, которыми так или иначе правовые позиции обозначены, и они, на мой взгляд, достаточны для того, чтобы в ходе правоприменительного процесса по каждому конкретному делу вынести справедливое решение. Почему? Да потому, что, скажем, в том же Постановлении Конституционного Суда от 17 декабря 1996 года № 20-П отмечено, что при производстве по делам о налоговом правонарушении подлежит доказыванию как сам факт совершения правонарушения, так и степень вины налогоплательщика.

В других постановлениях было отмечено, что это административное правонарушение и надо обязательно следовать соответствующим принципам установления вины, степени вины, учета тех обстоятельств, имея в виду здесь и индивидуализацию, и нерепрессивный характер в отношении конкретного налогоплательщика, — словом, всем тем принципам, которые прекрасно изложил Сергей Геннадиевич. Все это возможно учесть в ходе рассмотрения конкретного дела, и, на мой взгляд, вполне достаточно правоположений, содержащихся в Постановлениях Конституционного Суда.

Наконец, третий момент, который, на мой взгляд, также является важным для того, чтобы применить статью 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», — определение размера штрафа: справедливо или несправедливо. Это, пожалуй, основной вопрос в ходе разбирательства данного дела.

Полагаю, что это вопрос политический, сугубо политический, и рассматривать его Конституционному Суду по известным опять же правовым основаниям нет необходимости. Лично я, например, разделяю позицию Явлинского. Мне импонирует позиция «Яблока» — уменьшение вот этих сумм, взимаемых с налогоплательщика. Но эта позиция не проходит в Государственной Думе. Она дискуссионна. Какими должны быть налоги — высокими ли невысокими, они убивают экономическую деятельность или не убивают, способствуют или не способствуют... Постоянные дискуссии в этой части в Государственной Думе. И вот все те доводы, на мой взгляд, интересные, весьма убедительные, весьма содержательные, которые имеются в соответствующих жалобах и в сегодняшних выступлениях участников процесса, заявителей, могут быть предметом рассмотрения в Государственной Думе и тогда, когда принимается бюджет, и тогда, когда принимаются нормы налогового законодательства. Словом, вопрос этот всегда острый — то ли определять налог на дым, как это было в истории (одна труба или две трубы в здании — налог будет разный, одна выхлопная труба сегодня у автомобилей или две — налог будет разный). Дискутируется вопрос: кого затронут новые налоги — только ли тех, кто владеет иномарками, или и всех остальных тоже.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый, Валерий Васильевич! Ровно на одну секунду хочу Вас прервать. Вот мои коллеги, насколько мне это кажется, исходят из того, что этот политический вопрос, как только он фиксируется в той либо иной форме в Законе об основах налоговой системы России, немедленно приобретает некое очень важное юридическое содержание. И в связи с этим я бы хотел призвать Вас вернуться к той проблеме, которую мы обсуждаем, имея в виду, что все-таки налога на дым нет, а вот налог на прибыль имеется.

В.В. Лазарев. Да, налог на прибыль установлен, Ваша честь, и размер этого налога — дело законодателя. Всякий раз этот размер будет разным. Признаю и поддерживаю позицию Конституционного Суда там, где идет речь о необходимости обеспечить принцип справедливости в той мере, в какой речь идет не о строго фиксированных суммах, а в той мере, когда говорится, что необходимо установить норму, которая бы позволяла дифференцированно в зависимости от обстоятельств дела, в зависимости от вины и степени вины выносить соответствующее решение. Вот такого рода норма — это норма, которая способствует реализации конституционных принципов. Но всякая норма, которая устанавливает вид налога и размер взыскиваемых сумм, относится, на мой взгляд, к компетенции Конституционного Суда. И с этой точки зрения выступаю именно в русле своей в данном случае заявленной позиции относительно необходимости прекращения дела по статье 43.

Мы договорились с моим коллегой, что содержательные вопросы, а они здесь возникают, и их достаточно много, будут развиваться именно Алексеем Владимировичем, поэтому с Вашего разрешения я бы и закончил.

Б.С. Эбзеев. Благодарю Вас, Валерий Васильевич. У представителей стороны, обратившейся в Конституционный Суд, вопросы имеются? Нет. Уважаемые судьи, уважаемые коллеги? Тогда я бы хотел поставить один вопрос.

Уважаемый Валерий Васильевич! Насколько я Вас понимаю, вывести достаточно определенные критерии справедливости размера, масштаба, суммы налога из Конституции, на Ваш личный взгляд, невозможно. Возможно ли вывести критерии несправедливости, именно несправедливости, вот этих вот взыскиваемых сумм, опираясь на Конституцию Российской Федерации?

В.В. Лазарев. Полагаю, следует обременяться вопросом конституционности и неконституционности. Я чувствую вопрос, Ваша честь.

В.С. Эбзеев. В данной ситуации я не касаюсь вопроса, скажем, о добросовестных носителях соответствующей обязанности либо не очень добросовестных носителях. Но Конституционный Суд не раздает кому бы то ни было ордена за добросовестность и не порицает за недобросовестность.

Итак, критерии несправедливости, на Ваш взгляд.

В.В. Лазарев. Полагаю, в первую очередь проблемы справедливости и несправедливости — это проблемы правоприменения, поскольку правоприменитель руководствуется в том числе и напрямую конституционными нормами. И с этой точки зрения, разумеется, в этом аспекте, в этом русле правоприменитель может выносить справедливое решение, основываясь в том числе и на конституционных нормах, руководствуясь соответствующим законом.

Но, конечно же, «справедливо — несправедливо» — это проблема и законодательной деятельности. Так вот, в данном случае, когда идет речь о конкретной норме, которая сегодня оценивается и дискутируется, — в двенадцать раз, в шесть раз или во сколько еще раз большую должен недобросовестный налогоплательщик уплатить сумму — это вопрос, как бы это помочь сказать, ну в общем, вопрос, который является компетенцией законодателя.

Б.С. Эбзеев. Таким образом, все действительно и разумно.

В.В. Лазарев. Да, конечно. Великий Гегель так говорил.

Б.С. Эбзеев. Пожалуйста, Анатолий Леонидович. Судья Кононов имеет вопросы.

А.Л. Кононов. Я понимаю, что это, так сказать, право хозяина, в данном случае — законодателя, решать: продолжать ему пасти золотую курицу или ее резать. Но у нее как бы тоже, у этой курицы, есть конституционные права. А вот как с ними быть? Ведь вопрос ставится о том, что здесь как бы размер налога переходит уже в то качество, когда эти самые права пресекаются, когда они не могут быть использованы в дальнейшем. В Конституции как бы есть прямой запрет на это. Как вот с этим аспектом?

В.В. Лазарев. Ваша честь, трудно мне возражать Вам и трудно было бы полемизировать с заявителями, о чем я уже сказал, вот в части несправедливости этого шести- или девятнадцатикратного размера. Вне всякого сомнения, где-то границы переходят. Но у граждан есть всегда права избрать тех, кого надо избрать. И есть какие-то возможности реализовать свои конституционные права именно в плане того, чтобы законы были такие, какими они должны быть.

Я в большей степени признал бы право на забастовку, в большей степени бы! Это тоже конституционное право, если я не ошибаюсь, правда? Так вот, я в большей степени признал бы право на забастовку конституционным в случае, когда законодатель устанавливает такого рода несправедливые законы. В большей степени, нежели то, чтобы Конституционный Суд в данном случае каким-то образом устанавливал вот эту ставку. Мне так кажется. Хотя есть, наверное, юридические возможности соответствующие ориентиры законодателю обозначить.

<...>

А.Я. Слива. Уважаемый Валерий Васильевич! Мы говорим не о налогах, не о ставках налогов, не о сумме конкретного налога, подлежащего к уплате. Насколько я понимаю, речь идет о санкциях за нарушение при исполнении налогового законодательства, их несоразмерности и так далее.

Согласно статье 114 Конституции Правительство России должно представлять проект федерального закона о федеральном бюджете ежегодно Государственной Думе, которую Вы представляете. И также давать Думе ежегодно отчет об исполнении бюджета. Я бы хотел знать не столько по Закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год, может быть, сколько по отчету, представляемому Правительством в Государственную Думу, подчеркиваю. Какова же динамика сумм в федеральном бюджете ежегодно за счет санкций по исполнению? Куда она идет? Какова здесь динамика этого? Я спрашиваю Вас про это, потому что Государственная Дума располагает соответствующими данными, цифрами, в соответствии с Конституцией представляемыми Правительством. Куда мы идем в этом смысле?

В.В. Лазарев. Ваша честь, лишний раз убеждаюсь в том, что неучастие представителей Комитета по бюджету, на участии которых мы как-то настаивали даже, затрудняет меня ответить на такого рода вопросы. Полагаю, что специалисты, которые присутствуют в зале заседаний, на этот вопрос и на тот вопрос, который Вы уже задавали Сергею Геннадьевичу, дадут ответ. Разумеется, это очень серьезное обстоятельство, которое может быть предметом то ли одобрения депутатами, то ли серьезной критики. Но опять же

это обстоятельство, которое необходимо дискутировать именно в Государственной Думе.

<...>

На одно обстоятельство хочется обратить внимание — для меня новое, которое здесь, в ходе судебного процесса обозначилось: какой должна быть санкция — определенной или относительно определенной? Признаюсь, что когда я пришел сюда, казалось, что, действительно, она должна быть относительно определенной, позволяющей правоприменителю учесть самые разные обстоятельства дела. Сейчас я начинаю как-то очень сильно сомневаться в правильности собственной позиции в свете того, что было здесь сказано. Это очень интересный и сильный, на мой взгляд, аргумент, имея в виду специфику вот этих налоговых санкций, когда она может быть именно строго определенной, с тем чтобы предотвратить самого разного рода неблагоприятные последствия. Не исключаю, что так и должно быть. Но еще раз повторяю, что как раз дело законодателя в результате самых различных дискуссий прийти к выводу о справедливости той или другой санкции за налоговые правонарушения.

Позиция Конституционного Суда

...4. Содержание подпункта «а», абзаца первого подпункта «б» пункта 1 статьи 13 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и пункта 8 статьи 7 Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» свидетельствует о том, что они предусматривают ответственность за различные составы правонарушений, которые недостаточно разграничены между собой. При этом установленные законодателем меры ответственности в действительности не обуславливаются характером, степенью общественной вредности, последствиями правонарушения, а также наличием вины правонарушителя. В диспозициях рассматриваемых составов правонарушений, выраженных в неопределенных, подчас неотличимых друг от друга понятиях («сокрытый доход», «заниженный доход», «сокрытый объект налогообложения», «неучтенный объект налогообложения», «отсутствие учета объектов налогообложения», «нарушение порядка учета объекта налогообложения»), законодатель не выделил существенные признаки каждого конкретного правонарушения, вследствие чего на практике оказалось невозможным дифференцировать и однозначно истолковать эти составы.

Кроме того, в отношении большинства составов правонарушений, в том числе вмененных заявителям, закон не содержал прямых указаний на виновность правонарушителя в качестве условия привлечения его к ответственности. Умышленная форма вины была упомянута лишь в положении подпункта «а» пункта 1 статьи 13 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», предусматривавшем штраф в пятикратном размере сокрытой или заниженной суммы дохода (прибыли) при установлении умысла приговором либо — по иску налогового органа или прокурора — решением суда. Исходя же из указаний Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в практике арбитражных судов и органов налоговой службы ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах применялась и без наличия вины налогоплательщика, а понятия «сокрытие» и «занижение» толковались как идентичные, и к ним приравнивалось также невнесение необходимых сведений в отчетные документы или неправильное их заполнение, в том числе вследствие счетных или иных ошибок.

Указанная неопределенность правового содержания рассматриваемых положений противоречит общеправовым принципам юридической ответственности. Между

тем критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был сформулирован в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР. 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.

Кроме того, юридическая конструкция рассматриваемых положений такова, что позволяла применять все предусмотренные ими меры как за само сокрытие или занижение дохода, так и одновременно за каждое из действий, повлекших это правонарушение, являвшихся по сути лишь его частью и не образующих самостоятельного правонарушения, а именно за неведение учета, нарушение установленного порядка учета, счетные ошибки, неправильное оформление документов и т.п. Таким образом, на основании этих положений налогоплательщик в связи с сокрытием или занижением дохода подвергался штрафным взысканиям за одни и те же действия многократно, вопреки общему принципу справедливой ответственности, согласно которому лицо не может быть дважды подвергнуто взысканию за одно и то же. Отступление от данного принципа приводило бы к явно чрезмерным ограничениям, не соответствующим целям защиты конституционно значимых интересов и по сути к умалению конституционных прав и свобод.

5. Неопределенными являлись также предусмотренные рассматриваемыми положениями санкции за указанные в них нарушения законодательства о налогах и сборах. Так, санкция за правонарушения в отношении налогов, облагаемую базу которых составляет доход или прибыль, была установлена в виде двойного изъятия всей суммы сокрытого или заниженного дохода, при этом только половина взыскиваемой суммы названа штрафом. Однако и другая половина взыскиваемой суммы включала в себя также штрафную санкцию, поскольку явно выходила за рамки погашения недоимки и пени по налогу с дохода.

Отсутствие разграничения мер принуждения на правовосстановительные, имеющие целью восполнить недоимки и устранить ущерб, причиненный несвоевременной уплатой налога, и штрафные, представляющие собственно меру юридической ответственности за виновное поведение, существенным образом расширяло возможность произвольного применения рассматриваемых норм в бесспорном порядке, т.е. вне законной судебной процедуры, необходимой при возложении ответственности, что приводило к нарушению права на судебную защиту прав и свобод, предусмотренного статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

...Однако, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, иного рода меры, предусмотренные статьей 13 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», «а именно взыскание всей суммы сокрытого или заниженного дохода (прибыли), а также различного рода штрафов, по своему существу выходят за рамки налогового обязательства как такового. Они носят не восстановительный, а карательный характер и являются наказанием за налоговое правонарушение, то есть за предусмотренное законом противоправное виновное деяние, совершенное умышленно либо по неосторожности. При производстве по делу о налоговом правонарушении подлежат доказыванию как сам факт совершения такого правонарушения, так и степень вины налогоплательщи-

ка». В таких случаях должна быть гарантирована государственная защита прав и свобод (статья 45, часть 1, Конституции Российской Федерации), в том числе путем судебных процедур (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации), обеспечивающих установление судом фактических оснований привлечения к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. Оспариваемые нормы этому требованию не соответствовали.

Санкции штрафного характера, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и Постановлении от 12 мая 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», исходя из общих принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности.

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.

...Подлежавшие принудительному взысканию суммы в совокупности многократно превышали размеры налоговых обязательств. В ряде случаев это приводило к лишению предпринимателей не только дохода (прибыли), но и другого имущества, ставя под угрозу их дальнейшую деятельность, вплоть до ее прекращения, что имело место и в делах заявителей. Тем самым существенным образом затрагивалось предусмотренное статьей 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации их право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 57, положения подпункта «а», абзаца первого подпункта «б» пункта 1 статьи 13 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и пункта 8 статьи 7 Закона РСФСР от 21 марта 1991 года «О Государственной налоговой службе РСФСР».

Постановление Конституционного Суда РФ

от 20 июля 1999 г. № 12-П

**«По делу о проверке конституционности Федерального закона
от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных
в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся
на территории Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.Т. Ведерникова, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — М.А. Митюкова, представителей Государственной Думы — В.Б. Исакова и В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — М.Г. Шарце, а также представителя Государственной Думы и Совета Федерации — Е.Т. Усенко

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Президента Российской Федерации о проверке конституционности положений статей 3, 5–10, 16 и 18 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», а также Закона в целом по порядку его принятия палатами Федерального Собрания.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С. Хохряковой, объяснения представителей сторон, заключения экспертов — О.Н. Хлестова и А.Л. Маковского, мнения специалистов — В.Д. Кулешова и Э.С. Кузьминой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства культуры Российской Федерации — А.И. Вилкова, от Федеральной архивной службы России — В.А. Тюнеева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

Президент просит... проверить конституционность...

положения, содержащегося в статьях 3, 5 и 6, о том, что все перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящиеся на территории Российской Федерации культурные ценности, являвшиеся собственностью бывших неприятельских государств, собственностью заинтересованных государств, а также культурные ценности, государственная принадлежность которых не установлена (бесхозные вещи), являются, за исключениями, предусмотренными статьями 7 и 8 данного Закона, достоянием Российской Федерации и федеральной собственностью независимо от того, в чьем фактическом владении они находятся, а также от обстоятельств возникновения такого фактического владения;

положения пункта 1 статьи 7 о гарантиях права собственности Республики Беларусь, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Молдова, Украины и Эстонской Республики на перемещенные культурные ценности;

положения подпункта 1 статьи 8 в его взаимосвязи со статьей 3, абзацем третьим статьи 5, статьей 6 и абзацем первым пункта 1 статьи 9, на основании которого заинтересованные государства утрачивают право собственности на принадлежавшие им перемещенные культурные ценности и не могут заявить претензии к Российской Федерации об их возврате, если они не обратились с требованиями о реституции этих культурных ценностей до истечения указанных в данном положении сроков в отношении Германии и ее бывших военных союзников;

положения, содержащегося в статьях 9 и 10, о сроке, в течение которого заинтересованные государства и бывшие неприятельские государства вправе заявить претензии к Российской Федерации о возврате принадлежавших им перемещенных культурных ценностей;

положения пункта 1 статьи 18, согласно которому претензии на перемещенные культурные ценности, указанные в статье 8 данного Закона, могут быть заявлены правительствами соответствующих государств только Правительству Российской Федерации;

положения, содержащегося в пунктах 2 и 3 статьи 18, в соответствии с которым передача перемещенной культурной ценности государству, заявившему претензию, осуществляется на основе федерального закона.

Заявитель утверждает, что, поскольку перемещенные культурные ценности в настоящее время находятся не только в федеральной собственности, но и в собственности физических и юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных и иных организаций и объединений, нормативное предписание статей 3, 5 и 6, объявляющее федеральной собственностью все перемещенные культурные ценности, нарушает установленные Конституцией Российской Федерации гарантии собственности и прерогативы судебной власти в решении вопроса о лишении имущества, а также пределы и условия допустимых ограничений прав и свобод граждан и тем самым противоречит ее статьям 8 (часть 2), 10, 35 (части 1, 2 и 3), 55 (части 2 и 3) и 130 (часть 1).

Порядок предъявления претензий о возврате перемещенных культурных ценностей, предусмотренный пунктом 1 статьи 18 Закона, по мнению заявителя, безосновательно лишает иностранные физические и юридические лица, муниципальные органы, общественные и иные организации и объединения права на установление и защиту права собственности на культурные ценности, оказавшиеся на территории Российской Федерации в результате Второй мировой войны, что противоречит статьям 55 (часть 3) и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, заявитель считает, что установленные оспариваемыми положениями статей 5—10 и 18 Закона условия возврата иностранным государствам перемещенных культурных ценностей противоречат ряду общепризнанных принципов и норм международного права, отдельным международным договорам Российской Федерации, обязательствам, взятым на себя Российской Федерацией в связи с ее членством в ЮНЕСКО и Совете Европы, и потому не соответствуют статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

В запросе также оспаривается конституционность положений статьи 16 Закона, определяющих функции полномочного федерального органа по сохранению культурных ценностей, порядок изменения или отмены принимаемых им решений и предусматривающих создание в качестве коллегиального совещательного органа Межведомственного совета по вопросам культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны. Заявитель считает, что эти положения как нарушающие установленные в Российской Федерации разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти не соответствуют предписаниям статей 10, 112 (часть 1), 114 (пункт «г» части 1) Конституции Российской Федерации, а также противоречат Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации», чем нарушают и статью 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Если можно, тоже один или два вопроса. Уважаемый Олег Николаевич, правильно ли я Вас понял, что в решении правоприменительного дела, в том числе по поводу собственности, можно отдавать предпочтение международному договору перед законом?

О.Н. Хлестов. Можно я поподробнее объясню, потому что меня уже третий раз об этом спрашивают?

В.В. Лазарев. Здесь можно «да» или «нет».

О.Н. Хлестов. «Да» или «нет» — так не говорят. Если я отвечу «нет», что «нет»?

В.В. Лазарев. Допускаете ли Вы, что правоприменитель в конкретном споре отдаст предпочтение международному договору, а не закону?

О.Н. Хлестов. В Конституции записано, что в случае коллизии между нормой договора, в котором участвует Россия, и нормой внутреннего права применяется договор. И все.

В.В. Лазарев. В связи с этим полагаете ли Вы, что если Конституционный Суд признает данный закон конституционным во всех отношениях, во всех его положениях, это не исключает того случая, когда применительно к спорам по поводу того или иного имущества (Вы называете здесь французскую коллекцию) суд, правоприменитель отдаст предпочтение договору, а не этому закону?

О.Н. Хлестов. Я такого не допускаю, потому что законы должны соответствовать Конституции. И если мы, как записано в статье 1 Конституции, правовое государство, то издавать законы, которые противоречат Конституции, неправомерно и неразумно. Что может быть в случае коллизии между законом и договором? При коллизии по Конституции приоритет имеет договор. Но ведь все зависит от того, какой договор, о чем и так далее. Здесь то ведь говорится о культурных ценностях союзных держав, они потеряли право собственности. Значит, Вы хотите, чтобы был заключен договор России с Францией, где было бы записано, что нет — Франция не потеряла право собственности на свои культурные ценности, находящиеся на территории России.

Вот при таком договоре он будет иметь приоритет. Но это же, извините, абсурд.

В.В. Лазарев. Даже если не будет договора, но возник спор о конкретном имуществе, правовое положение которого весьма неопределенно (то ли это собственность, то ли это не собственность, по какой причине оно вдруг у нас оказалось, в силу чего — спор по поводу конкретного имущества, не вообще о ценностях), правоприменитель может руководствоваться соответствующим договором и решить вопрос в том плане, что это собственность Франции, предположим, или Бельгии...

О.Н. Хлестов. Значит, Вы допускаете, что суд рассматривает такой спор. Значит, тогда перед этим судьей должны лежать: а) закон, который это провозглашает; б) договор, который говорит об обратном. И вот поскольку судья увидит, что в договоре написано другое, то он скажет, что согласно пункту 4 приоритет имеет договор. Но Вы должны знать, что есть так называемые самоисполнимые договоры, договоры, устанавливающие общий порядок, то есть для того, чтобы вводить такую систему, надо четко представлять характер договоров. Вот у России 500 договоров многосторонних, в которых она участвует, и, наверно, порядка 10 тысяч двусторонних.

Принимать закон исходя из того, что, возможно, когда-то появится договор, который будет устанавливать совершенно иную норму? Как это могут заключать договор такой? Позвольте, давайте посмотрим. Вот заключает договор наше государство. Есть указ Президента заключить договор, например, между Россией и Францией. Ведут переговоры, включают статью, про-

тиворечащую нашему закону. Так не бывает? Обычно инструкции гласят, что надо бороться за заключение договора, который отражал бы нашу практику, наше законодательство. Вот действительность, которая существует в политике, в дипломатии. А при наличии такого договора мы будем добиваться (дипломат или кто-то, кто будет вести переговоры) включения в договор совершенно противоположного и сорвем переговоры, не решим этот вопрос и осложним отношения с этой державой.

В.В. Лазарев. То есть Вы исключаете принятие договоров по поводу конкретного имущества, договоров, которые были бы исключением из общего правила, которые были бы специальными нормами по отношению к общему правилу закона. Вы такие договоры исключаете из практики государства?

О.Н. Хлестов. Практика государства должна быть разумной.

В.В. Лазарев. Я с этим согласен. У меня нет вопросов.

В.Д. Зорькин. Даже если бы не согласны были, это не имело бы значения.

В.В. Лазарев. Не имеет значения.

<...>

Уважаемый Михаил Алексеевич, полагаете ли Вы, что международно-правовые акты имеют разную юридическую силу и некоторые международно-правовые акты не являются обязательными для государств — участников международно-правовых отношений?

М.А. Митюков. Для участников международно-правовых отношений являются обязательными, на мой взгляд, общепризнанные принципы и нормы международного права, заложенные в тех или иных актах международного права. Это первое.

Для участников международных отношений позитально страна является участником двустороннего или многостороннего договора. Обязателен, естественно, этот договор.

В.В. Лазарев. Вы ссылаетесь на Рекомендацию ЮНЕСКО, на ряд деклараций. Вы считаете их по юридической силе обязательными для государства?

М.А. Митюков. Да, поскольку они являются своего рода обобщением международных обычаев, правил, сложившейся практики и политики между государствами.

В.В. Лазарев. Следующий вопрос у меня из другой плоскости. Вы полагаете, что члены Совета Федерации и депутаты при голосовании выражают не свое мнение и не столько свое мнение, а (цитирую) «в первую очередь мнение избравших их граждан» — так в письменном запросе Президента. Скажите, пожалуйста, по нашему избирательному закону депутат обладает императивным мандатом или свободным?

М.А. Митюков. По нашему Закону о статусе депутатов депутат является представителем народа. И из Конституции это вытекает.

В.В. Лазарев. Вы полагаете, что законодатели, издавая федеральный закон, вмешиваются в компетенцию судебных органов, поскольку лишь судебным органам дано право лишать или не лишать собственности. Скажите, пожалуйста, могу ли я понимать так, что Вы в данном случае вообще лишаете законодателя возможности решать эти вопросы и отдаете проблемы собственности на усмотрение суда, на судебный прецедент?

М.А. Митюков. Я с уважением отношусь к законодателям, законодательным органам и понимаю, что законодательный орган компетентен в этих вопросах, он определяет компетенцию судов, рассматривает, какие им вопросы подведомственны по этим проблемам. Но вопросы изъятия собственности, вопросы компенсации — это проблемы судебных органов. Никто не может лишить гражданина его собственности иначе как по решению суда.

В.В. Лазарев. Ну и, наконец, вопрос, связанный с императивным или свободным мандатом. В запросе Президента (опять же цитирую) указывается, что «Конституция не допускает заочного голосования или передачи одним депутатом права своего голоса другому депутату». Прочитайте, пожалуйста, норму Конституции, которая запрещает заочное голосование депутатов.

М.А. Митюков. Понятен Ваш логический ход: поскольку не разрешает и не запрещает, значит, можно, так?

В.В. Лазарев. Мой логический ход несколько к другому сводится, но уважаемый председательствующий не без оснований не позволяет мне мои логические ходы сейчас...

М.А. Митюков. Дело в том, что проблема голосования — это проблема конституционная, особенно вопрос, касающийся возможности передачи голоса другому, — этот вопрос должен решаться только в Основном Законе. По этой практике и идет ряд стран.

В.В. Лазарев. Ряд стран, да. С Вашей точки зрения, порядок голосования, который устанавливается у нас регламентами той и другой палаты, не конституционен?

М.А. Митюков. Порядок голосования у нас установлен Конституцией, а уже детализируется, конкретизируется Регламентом. Так вот основополагающие принципы — они в Конституции либо вытекают из нее и тех Постановлений Конституционного Суда, которые сейчас детализированы (статьи 104–107 Конституции Российской Федерации).

В.В. Лазарев. Считаете ли Вы, что нормы того и другого регламента отвечают Конституции Российской Федерации?

М.А. Митюков. Мы сегодня в своем запросе поставили под сомнение отдельные положения Регламента. Но в то же время мы показываем, что регламенты, по крайней мере действующие до 1999 года, в том числе и Регламент Совета Федерации, в основном исходили из принципа личного голосования присутствующих депутатов. Там допускались некоторые внутренние противоречия.

В.В. Лазарев. Если Вы ставите под сомнение сегодня какие-то нормы Регламента того и другого, если Вы ставите под сомнение постановления относительно утверждения итогов голосования, почему ни тот, ни другой, ни третий, ни четвертый акты никаким образом в официально установленном порядке не подвергнуты Вами сомнению и сегодня действуют?

М.А. Митюков. Валерий Васильевич, сегодня у нас предмет спора — федеральный закон. Видимо, когда дойдет очередь и до регламентов, мы поработаем в этом направлении, если Вы нас подталкиваете.

В.В. Лазарев. У меня вопросов нет. Спасибо.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Суда! Один из древних философов считал своими словами все то, что до него хорошо сказано. Позвольте и мне считать своими словами все то, что моими коллегами-профессорами сказано — представителями Государственной Думы. Полагаю, очень хорошо, очень весомо, очень убедительно, очень аргументированно как с точки зрения концептуальной относительно закона, так и с точки зрения отдельных норм, их соответствия Конституции. Но тем не менее несколько моментов мне хотелось бы высветить, точечным образом хотелось бы подчеркнуть еще ряд моментов.

Во-первых, конечно, этот закон — суть, воля народа, сокрушившего агрессора в Великой Отечественной войне. Конечно, этот закон — суть оппозиция Федерального Собрания Президенту, который этот закон отклонял. Но это социально-политический аспект, а я хочу подчеркнуть — юридический. Мне кажется, это закон самой высокой юридической пробы по той причине, что дважды та и другая палаты, а в последний раз и преодолевая вето Президента, квалифицированным большинством принимает этот закон после тщательной экспертизы. В материалах дела есть очень весомое заключение, поступившее из Института государства и права, а также ряд экспертных заключений, которые прежде, чем был принят закон, естественно, прорабатывались. Я уже не говорю о тех авторитетных заключениях правовых управлений. И с этой точки зрения этот момент подчеркиваю.

Второй момент. Несомненно, Президент Российской Федерации обладает правом и реализует свое законное право подвергнуть сомнению конституционность отдельных норм закона. И по порядку принятия так же. Это право было зафиксировано в Постановлении Конституционного Суда, когда рассматривались в прошлый раз соответствующие вопросы. И там было подчеркнуто, что в том числе и по порядку принятия Президент может оспаривать соответствующие положения закона, который будет подписан Президентом. Но что понимать под порядком принятия? Мне всегда казалось, что речь идет о следующем: открытое голосование или тайное, с бюллетенями или без них, с использованием кабин или иным образом, с помощью электронной техники или без нее. То есть порядок-то голосования как раз определяется регламентными нормами, а отнюдь не теми общими нормами, на которые ссылается Президент в своем запросе.

Я бы подчеркнул в связи с этим положение, которое содержится в Постановлении от 6 апреля 1998 года. Очень интересное, на мой взгляд, положение. Между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации фактически возник спор о том, были ли в процессе принятия Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» нарушены установленные Конституцией Российской Федерации требования к порядку принятия федеральных законов и предусмотренные ею условия процедуры.

Обосновывая свою позицию, Президент Российской Федерации ссылается на несоответствие Конституции Российской Федерации тех положений Регламента Совета Федерации, на основе которых палата принимала решение об одобрении федерального закона, а также на нарушение Государст-

венной Думой ее Регламента. И вот здесь, подчеркиваю, особенно выделяю положение из этого постановления, цитирую: «Между тем Президент Российской Федерации не наделен правом оценивать конституционность Регламента Совета Федерации, являющегося нормативным актом палаты. Он лишь может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом. Такой запрос в Конституционный Суд Российской Федерации не поступал. Однако без рассмотрения этого вопроса невозможно определить, был ли в данном случае нарушен конституционно установленный порядок одобрения Федерального закона при повторном его рассмотрении в Совете Федерации». Нет такого запроса и сейчас. Запроса такого нет! Сегодня мы рассматриваем запрос не о Регламенте. Мы рассматриваем запрос о конституционности соответствующих положений федерального закона.

Ничего не изменилось в связи с этим. Можно было бы продолжать цитировать и некоторые другие положения из данного и целого ряда иных Постановлений Конституционного Суда, которые, на мой взгляд, делают сомнительным обращение Президента в Конституционный Суд без предварительного обращения в Конституционный Суд по другим основаниям. Или, если в данном случае подвергается сомнению результат голосования, имея в виду две трети, или каким-то образом следовало подвергнуть сомнению те постановления, правоприменительные акты. Я не понимаю, почему в запросе Президента постановление Совета Федерации, например, именуется нормативным актом об одобрении данного закона. Я всегда полагал, что такого рода постановления — правоприменительные акты, но эти правоприменительные акты никем и нигде не подвергнуты сомнению. Они действуют, они закрепляют тот результат голосования, который имел место. Следовательно, юридической основы в плане того, чтобы подвергнуть данный Закон с точки зрения порядка его принятия, разумеется, нет.

Третий момент. В запросе подвергается сомнению статья 16 Федерального закона. Этот мотив, сюжет еще не прозвучал, который предусматривает создание федерального органа по сохранению культурных ценностей как коллегиального совещательного органа. Полагаю, что вопросы, которые решаются данной нормой, суть вопроса целесообразности. Нужен — не нужен, создавать — не создавать, ведомственный орган или межведомственный. А может быть, полемически высказывая здесь свое суждение, государственный комитет надо создать. Это вопросы, которые должны обсуждаться не в этом зале. Они обсуждаются в Государственной Думе, в Совете Федерации — на предмет того, чтобы создавать или не создавать определенный орган.

Обращаемся к Конституции вновь. И мы помним, что установление системы федеральных органов, в том числе и федеральных органов исполнительной власти, находится в ведении Российской Федерации, а по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации, издаются законы. Мне очень непонятной была позиция в выступлении уважаемого Михаила Алексеевича, который говорит, что в Постановлении Конституционного Суда от 27 января 1999 года, я специально его, естественно, прихватил, четко лишь определяется то, что Президент своим указом имеет полномочия создавать

такие органы. Цитирую Постановление Конституционного Суда от 27 января 1999 года: «По смыслу статей 71 (пункт «г»), 72 (пункт «н»), 76 (части 1 и 2) и 77 Конституции Российской Федерации определение видов федеральных органов исполнительной власти постольку, поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона». Но я мог бы процитировать положение и выше, содержащееся в том же постановлении, которое позволяло бы мне говорить о том, что этот вопрос вообще выходит за рамки рассмотрения сегодня в Конституционном Суде. Потому что выше содержится положение очень важное и интересное. На конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды.

Да, на конституционном уровне не устанавливается — они могут устанавливаться законом. И, уважаемый Михаил Алексеевич, только тогда, когда наш законодатель, а с ним иногда это случается, нерасторопен, когда он не принимает вовремя закон, да, согласно той же позиции Конституционного Суда, действительно указом Президента могут создаваться соответствующие органы.

Вообще было бы нелепо представить себе такую ситуацию, что законом нельзя определить создание какого-то органа. Этот орган не создан, Положения об этом органе нет. Вот когда появится положение об этом органе, полагаю, у Президента будет возможность обратиться в Конституционный Суд или в Верховный Суд в плане того, чтобы оспорить это положение на предмет законности вообще или законности конституционной. Кстати, можно было бы процитировать, что данное толкование Конституционного Суда обязательно для всех должностных лиц. Полагаю, оно обязательно и для Президента, и для его полномочного представителя в Конституционном Суде.

Четвертый момент. Каким быть отношениям с нашими западными партнерами, бывшими союзниками по антигитлеровской коалиции, «заинтересованными государствами» по терминологии закона. Очень важные вопросы. И может быть, кому-то западные интересы ближе интересов российских. Но все мы понимаем, что это опять же не вопросы, которые следует обсуждать здесь, в этом зале. Это не предмет компетенции Конституционного Суда, и не предмет сегодняшнего обсуждения. Дебаты по этому вопросу опять же надо проводить в Государственной Думе.

Почему я об этом говорю? Потому что уважаемый представитель Президента ссыался на заключения правового управления трех- или четырехгодичной давности, в которых было рекомендовано или высказывалось мнение о том, что, может быть, лучше было бы посредством международно-правовых договоров какие-то вопросы решать. Полагаю, что такого рода заключения, рекомендации действительно были уместны. Другой вопрос: принимать их или не принимать? Но уместны были в заключениях, когда речь шла о дебатах непосредственно в Государственной Думе. Но депутаты пришли к определенному выводу о том, что необходим закон. И вывод этот в данном случае, на мой взгляд, не подлежит сомнению.

Наконец, пятое и последнее. В связи с тем, что в запросе Президента много ссылок на якобы имевшие место несоответствия рассматриваемого Федерального закона международно-правовым актам, актуализируется вопрос о месте международно-правовых актов.

Во-первых, в компетенцию Конституционного Суда входит рассмотрение соответствия законов Конституции Российской Федерации. И следовательно, все апелляции авторов запроса к международно-правовым актам в этом смысле, подчеркиваю, неосновательны.

Во-вторых, общепризнанные принципы и нормы международного права адресованы, прежде всего, законодателю. Они, правда, используются в толковании принятых законов, но Конституция Российской Федерации нигде не говорит и не дает повода говорить о том, что они имеют первенство перед законами.

В-третьих, международно-правовые договоры имеют для правоприменителя приоритет, но для правоприменителя. И никак акты, обладающие верховенством. Этот момент представляется мне также важным. Если международно-правовые договоры и имеют приоритет перед каким-то законом, то не как акты, которые выше законов, не как акты, обладающие верховенством над законом, а как *lex specialis* — как специальные законы. Вот как специальные законы они правоприменителем действительно могут применяться в этом качестве. Кстати, здесь интересный вопрос в том смысле, что и закон, очевидно, иногда, в некоторых случаях может содержать специальные нормы по отношению к международно-правовым договорам. И закон, очевидно, может делать изъятия из каких-то общих договоров. Я не исключаю и такого положения. В любом случае Конституционный Суд, как представляется, никак не может делать вывод о неконституционности закона, если на чей-то взгляд имеет место рассогласованность между теми и другими. Речь может идти о том, чтобы в процессе дальнейшей законодательной деятельности соответствующие противоречия могли быть сняты между договором и законом, но никак не о том, что в данном случае обязательно есть несоответствие закона Конституции.

Спасибо за внимание.

Позиция Конституционного Суда

...2. Как следует из статей 3 и 6 Закона во взаимосвязи с его статьей 2 и абзацами первым — пятым статьи 4, объектом регулирования данного нормативного акта являются не все культурные ценности, перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящиеся на территории Российской Федерации, а только те из них, которые в осуществление компенсаторной реституции, определяемой как вид материальной международно-правовой ответственности государства-агрессора, применяемой в случаях, если осуществление ответственности данного государства в форме обычной реституции невозможно, были перемещены в Союз ССР с территорий Германии и ее бывших военных союзников — Болгарии, Венгрии, Италии, Румынии и Финляндии в соответствии с приказами военного командования Советской Армии, Советской военной администрации в Германии, распоряжениями других компетентных органов Союза ССР и только в тот период, в течение которого указанные органы обладали соответствующими полномочиями по осуществлению компенсаторной реституции.

Под действие Закона не подпадают иные культурные ценности, хотя и перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны, но ввезенные с территорий государств, не являвшихся неприятельскими; перемещенные не по приказам военного командования Советской армии и распоряжениям компетентных органов Союза ССР, в том числе вывезенные из бывших неприятельских государств незаконно, в качестве личных трофеев отдельными военнослужащими и гражданскими лицами. При этом не имеет значения, находится ли в настоящее время такая культурная ценность во владении ввезшего ее лица, его наследников или же в силу дарения, купли-продажи, иной сделки она стала собственностью другого физического или юридического лица, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, общественной либо иной организации или объединения. Правовой статус указанных культурных ценностей, соответствующие отношения собственности регулируются иными нормативными актами, такими как Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года «О вывозе и ввозе культурных ценностей», а также межгосударственными договорами и соглашениями Российской Федерации.

...Положение об отнесении перемещенных культурных ценностей к федеральной собственности не распространяется на культурные ценности из числа перемещенных, находящиеся в собственности российских физических и юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных и иных организаций и объединений, если право собственности на них возникло у соответствующих субъектов на законных основаниях. Поэтому данное положение, направленное на урегулирование иных отношений, не может толковаться и применяться как лишающее указанные субъекты права собственности на принадлежащие им конкретные культурные ценности из числа перемещенных и не препятствует установлению и защите этого права, в том числе в судебном порядке.

...Бывшие неприятельские государства — Германия, Болгария, Венгрия, Италия, Румыния, Финляндия утратили право собственности на те принадлежавшие им культурные ценности, которые были правомерно изъяты и перемещены с их территории на территорию Союза ССР в осуществление его права на компенсаторную реституцию.

...Возврат тех перемещенных культурных ценностей, которые находились в собственности Германии и ее бывших военных союзников — собственности государственной, частной, муниципальной, общественных и иных организаций и объединений и были ввезены в Союз ССР в порядке компенсаторной реституции на законных основаниях, может иметь место либо в порядке взаимовыгодного обмена в рамках международного сотрудничества на основе заключения международных договоров, либо как дружественный акт России в отношении бывшего неприятельского государства, проявление доброй воли и гуманизма, как это предусмотрено, в частности, подпунктом 3 статьи 8 Закона в отношении собственников из бывших неприятельских государств — жертв нацизма.

...Собственники культурных ценностей, имевшие в соответствии с Мирными договорами 1947 года и иными правовыми актами право на их реституцию через правительство своей страны, но по тем или иным причинам не реализовавшие его, на этом основании не утратили право собственности на культурные ценности и право истребовать их в порядке обычной судебной процедуры по основаниям, установленным гражданским и международным частным правом.

...Компенсаторная реституция, по смыслу правовых актов, на основе которых она осуществлялась, могла быть обращена лишь на те культурные ценности, которые до их перемещения находились в собственности бывших неприятельских государств на законных основаниях. Культурные ценности заинтересованных государств, захваченные Германией и ее военными союзниками, не могли рассматриваться как законная

собственность неприятельских государств, их физических и юридических лиц и соответственно использоваться в целях компенсации ущерба, причиненного культурному достоянию СССР. Следовательно, в порядке именно компенсаторной реституции Российская Федерация не могла приобрести право собственности на культурные ценности, которые являлись собственностью заинтересованных государств.

...Конституционные гарантии права собственности действуют и применительно к праву собственности заинтересованных государств на принадлежавшие им на законных основаниях культурные ценности, перемещенные в порядке компенсаторной реституции в Союз ССР и оказавшиеся в результате реституции на территории Российской Федерации.

...Обязательным условием приобретения права собственности на бесхозяную вещь за давностью владения (приобретательская давность) является добросовестное открытое владение, без которого не могут быть гарантированы законные права и интересы собственника, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 8 (часть 2), 17, 35, 45 (часть 1) и 46. Между тем находящиеся на территории Российской Федерации перемещенные культурные ценности, в том числе такие, государственная принадлежность которых не установлена, до недавнего времени хранились, как правило, в закрытых фондах музеев и других учреждений культуры. Среди них могут быть предметы, являвшиеся собственностью заинтересованных государств и иных законных собственников, которые вправе претендовать на их возвращение.

...Законодатель вправе установить процедуру, в рамках которой только правительство соответствующего государства правомочно на предъявление от имени всех собственников в данном государстве претензий о возврате культурных ценностей, вывезенных с его территории, и эти претензии рассматриваются и разрешаются по существу Правительством Российской Федерации. Для заинтересованных лиц указанная процедура зачастую является более доступной и быстрой, чем обычная судебная процедура.

Вместе с тем правило о предъявлении претензий правительствами соответствующих государств только Правительству Российской Федерации не может толковаться как исключающее судебный порядок установления и защиты права собственности на конкретные перемещенные культурные ценности, находящиеся на территории Российской Федерации, и, следовательно, не допускающее право на обращение в суды Российской Федерации для лиц, которым принадлежали культурные ценности, обозначенные в Законе как собственностью заинтересованных государств. Равным образом не могут быть лишены права на судебную защиту и собственники в бывших неприятельских государствах тех находящихся на территории Российской Федерации перемещенных культурных ценностей, которые не могли быть объектом компенсаторной реституции на основе Мирных договоров 1947 года и других актов, принятых в порядке осуществления прав и верховенства оккупационных властей в Германии.

...Предъявление требований о возврате неправомерно изъятого имущества может ограничиваться определенным сроком, установление которого в таких случаях имеет целью обеспечить стабильность общественных отношений в сфере гражданского оборота. Следовательно, само по себе установление срока для предъявления имущественных требований не может быть признано неправомерным, а потому федеральный законодатель вправе определить срок для предъявления иностранными государствами, их физическими и юридическими лицами претензий о возврате перемещенных культурных ценностей.

Вместе с тем установление срока для предъявления претензий предполагает такую его продолжительность, которая не лишала бы смысла ни само право на предъявление претензий, ни соответствующую процедуру их рассмотрения.

...При принятии решения об одобрении Закона в Государственной Думе имело место голосование за отсутствовавших в заседании депутатов, и тем самым было нарушено предписание Регламента о необходимости личного голосования. Между тем соблюдение этого предписания как направленного на урегулирование существенных элементов порядка принятия федеральных законов по смыслу статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации является обязательным.

В то же время отступление от указанного положения Регламента, голосование депутатов за отсутствующих коллег с помощью их карточек для электронного голосования, как это следует из материалов дела, не является единственным случаем, не составляет исключения, а превратилось в сложившуюся, устойчивую практику при принятии законов Государственной Думой. Такая практика, хотя она и не соответствует регламентной норме, не рассматривалась как нарушение вытекающих из Конституции Российской Федерации требований к порядку принятия законов. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что голосование за отсутствующих депутатов признавалось всеми участниками законодательного процесса, в том числе Президентом Российской Федерации (которым ранее в Конституционном Суде Российской Федерации не оспаривались по порядку принятия какие-либо другие законы, принятые с нарушением положения о личном голосовании).

Результаты голосования не были оспорены и кем-либо из депутатов Государственной Думы, в том числе фактически отсутствовавшими, но зарегистрированными как голосовавшие. Это означает, что выраженная посредством состоявшегося в Государственной Думе голосования действительная воля необходимого большинства по существу данного вопроса не поставлена депутатами под сомнение, несмотря на допущенные процессуальные нарушения. Следовательно, Государственная Дума исходила из того, что воля депутатского корпуса получила адекватное выражение и что в контексте сложившейся практики голосования порядок принятия Закона не вызывает возражений.

Наконец, необходимо учесть и то, что признание оспариваемого Закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия в связи с нарушением депутатами Государственной Думы принципа личного участия в голосовании давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых федеральных законов. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства, каковыми являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Положение, содержащееся в статьях 3, 5 и 6 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», согласно которому все культурные ценности, перемещенные в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящиеся на территории Российской Федерации, являвшиеся собственностью бывших неприятельских государств, собственностью заинтересованных государств, а также культурные ценности, государственная принадлежность которых не установлена, являются, за исключениями, предусмотренными статьями 7 и 8 данного Закона, достоянием Российской Федерации и находятся в федеральной собственности,

– в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, являвшимся собственностью бывших неприятельских государств, признать соответствующим Конституции Российской Федерации;

– в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, являвшимся собственностью заинтересованных государств, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3);

– в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, государственная принадлежность которых не установлена, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3), поскольку оно допускает безусловное отнесение всех таких культурных ценностей к федеральной собственности лишь на основании данного Закона, без обеспечения надлежащих гарантий для лиц, которые вправе претендовать на их возврат.

Положением, содержащимся в статьях 3, 5 и 6 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», не затрагивается право собственности российских физических и юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных и иных организаций и объединений на конкретные предметы из числа перемещенных культурных ценностей. Оно не может служить основанием для лишения указанных субъектов права собственности на такие культурные ценности, если это право возникло у них на законных основаниях, и не препятствует его установлению и защите в судебном порядке.

2. Статью 7 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» о гарантиях права собственности Республики Беларусь, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Молдова, Украины и Эстонской Республики на перемещенные культурные ценности признать соответствующей Конституции Российской Федерации.

3. Положение подпункта 1 статьи 8 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» во взаимосвязи с его статьей 3, абзацем третьим статьи 5, статьей 6 и абзацем первым пункта 1 статьи 9, на основании которого заинтересованные государства лишаются права предъявить претензии к Российской Федерации о возврате принадлежавших им перемещенных культурных ценностей в случае, если они не обратились с соответствующими требованиями о реституции этих культурных ценностей в отношении Германии и ее бывших военных союзников в указанные в данном положении сроки, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 35, 55 (часть 3) и 62 (часть 3).

4. Положение, содержащееся в статьях 9 и 10 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», в части, касающейся начала исчисления установленного в нем для заявления претензий о возврате перемещенных культурных ценностей 18-месячного срока — со дня вступления данного Закона в силу, — признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1 и 2) и 45 (часть 1), а также статьям 8 (часть 2), 35, 46 (часть 1) и 62 (часть 3).

5. Положения пунктов 1 и 2 статьи 16 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», определяющие функции полномочного федерального органа по сохранению культурных ценностей, признать соответствующими Конституции Российской Федерации.

6. Положение пункта 3 статьи 16 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», в соответствии с которым вступившее в силу решение полномочного федерального органа по сохранению культурных ценностей может быть изменено или отменено только новым решением этого федерального органа, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 46 (часть 1), 76 (часть 3) и 110 (часть 1).

7. Положение пункта 4 статьи 16 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» о создании в качестве коллегиального совещательного органа Межведомственного совета по вопросам культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны, признать соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку оно как имеющее рекомендательный характер не нарушает полномочий исполнительной власти по учреждению такого рода органов.

8. Положение пункта 1 статьи 18 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», предусматривающее, что претензии на перемещенные культурные ценности, указанные в статье 8 данного Закона, могут быть заявлены правительством соответствующего государства только Правительству Российской Федерации, а претензии физических и юридических лиц, муниципальных органов, общественных и иных организаций и объединений к рассмотрению не принимаются, признать соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку данным положением, устанавливающим внесудебную процедуру рассмотрения и разрешения на межправительственном уровне претензий о возврате перемещенных культурных ценностей, не исключается судебный порядок (доступ к правосудию заинтересованных лиц) для установления и защиты права собственности на находящиеся на территории Российской Федерации перемещенные культурные ценности, являвшиеся собственностью заинтересованных государств, а также на иные культурные ценности, которые не могли быть объектом компенсаторной реституции на основе Мирных договоров 1947 года и других актов, принятых в порядке осуществления прав и верховенства оккупационных властей в Германии.

9. Положение, содержащееся в пунктах 2 и 3 статьи 18 Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», согласно которому передача перемещенной культурной ценности государству, заявившему претензию, осуществляется на основе федерального закона и без принятия соответствующего федерального закона перемещенная культурная ценность не может быть предметом передачи, дарения, обмена или любого другого отчуждения в пользу каких-либо государств, организаций или отдельных лиц, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 110 (часть 1) и 114 (пункт «г» части 1), в той мере, в какой оно предполагает принятие специального федерального закона о передаче перемещенной культурной ценности, не имеющей уникального характера, особо важного культурно-исторического значения.

10. В данном деле Конституционный Суд Российской Федерации воздерживается от признания Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия (при одобрении в ранее принятой редакции) Государственной Думой.

Впредь соблюдение требования о необходимости личного голосования депутата как существенный элемент надлежащего порядка принятия федеральных законов является обязательным. При этом не исключается внесение в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся порядка передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер.

11. Признать Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» по порядку его принятия (при повторном одобрении) Советом Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 21 октября 1999 г. № 13-П**

**«По делу о проверке конституционности положений
абзаца первого подпункта «а» пункта 2 статьи 24
Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»
в связи с запросом Советского районного суда города Омска»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.Т. Ведерникова, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием О.И. Еськова — председателя Советского районного суда города Омска, обратившегося с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации; представителей стороны, принявшей оспариваемый акт: В.В. Лазарева — постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, Ю.А. Воробьева — представителя Совета Федерации, М.А. Митюкова — полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона от 28 марта 1998 года «О воинской обязанности и военной службе».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Советского районного суда города Омска о проверке конституционности указанного положения.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей сторон, мнения специалистов — В.А. Гуляева и С.М. Калабина, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — Н.А. Петухова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, от Министерства обороны Российской Федерации — А.В. Медведева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В производстве Советского районного суда города Омска находится дело по жалобе граждан С.В. Новикова и А.В. Максимиюка — студентов Института права и экономики (негосударственного образовательного учреждения, не имеющего государственной аккредитации) на действия призывной комиссии Советского административного округа города Омска, отказавшей им в предоставлении отсрочки от призыва на военную службу на время обучения. Основанием для отказа послужила норма абзаца первого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», согласно которой право на получение отсрочки от призыва на военную службу имеют граждане, обучающиеся по очной форме обучения в государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального или высшего профессионального образования, — на время обучения.

Придя к выводу о том, что данная норма ограничивает возможность реализации конституционного права каждого на образование (статья 43 Конституции Российской Федерации), противоречит конституционному принципу равенства прав и свобод человека и гражданина (статья 19, часть 2, Конституции Российской Федерации) и наруша-

ет требования статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, устанавливающей цели и основания ограничения конституционных прав и свобод, Советский районный суд города Омска, приостановив производство по делу, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке ее конституционности.

По мнению заявителя, установление Федеральным законом права граждан на отсрочку от призыва на военную службу на период обучения является гарантией реализации права на образование — одного из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. Положение же абзаца первого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», предоставляющее право на получение отсрочки от призыва на военную службу на время обучения гражданам, обучающимся по очной форме обучения в негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, лишь при наличии у этих учреждений государственной аккредитации, препятствует гражданам, обучающимся по очной форме обучения в негосударственных высших учебных заведениях, не имеющих государственной аккредитации, в реализации конституционного права на образование в равной мере с гражданами, обучающимися в государственных, муниципальных и имеющих государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждениях. Именно это положение является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

<...>

В.В. Лазарев. У меня два вопроса, Олег Иванович. Первый вопрос связан с пониманием статьи 19 (части 2). Вы обстоятельства данного дела относите к «иным» обстоятельствам? Так я понимаю? Или к каким-то обстоятельствам, прямо перечисленным в части 2 статьи 19?

О.И. Еськов. К «иным» обстоятельствам.

В.В. Лазарев. В таком плане у меня вопрос другого содержания. Считаете ли Вы, что «иные» обстоятельства, которые имеет в виду часть 2 статьи 19, должны быть аналогичны, именно аналогичны, перечисленным в статье 19? Если «да», то какому из перечисленных обстоятельств Вы в данном случае считаете аналогичной рассматриваемую ситуацию?

<...>

Или, может быть, это перечень открытый и совершенно не связаны мы с оценкой возникающих обстоятельств? Все любые другие обстоятельства, не обязательно аналогичные. Как, с Вашей точки зрения, оценивать эту часть статьи?

О.И. Еськов. Тяжело ответить.

В.В. Лазарев. Хорошо. У меня есть второй вопрос. В запросе имеет место ссылка на статью 55 Конституции. Если допустить, что имеет место действительно ограничение прав граждан, то ведь в этой статье интересы обороны значатся? Не полагаете ли Вы, что эта строка, где идет речь об интересах обороны, может быть принята во внимание, если, повторяю, допустить, что речь идет об ограничении прав граждан?

О.И. Еськов. Нет, не полагаю. Дело в том, что здесь же не военное положение, и ни в какой степени не нарушаются интересы обороны, поскольку эти же студенты после окончания обучения могут быть признаны в армию, и так же регулярно будет выполняться эта норма.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые Судьи Высочайшего Конституционного Суда!

Полагаю, что сегодня имеет место цивилизованное рассмотрение одного из серьезных конституционных вопросов, цивилизованное в том смысле, что с запросом обращается суд, что запрос поддерживает председатель суда, и в этом плане, на мой взгляд, это очень хорошо, когда в этом зале обсуждаются вопросы права, естественно, имеющие прямое отношение к правам и свободам граждан. И с этой точки зрения следует признать также и актуальность, и остроту этого вопроса постольку, поскольку очень часто наша пресса будирует проблему службы в рядах армии и, соответственно, права на отсрочку выполнения этой обязанности, словом, по всем параметрам — и по социальным, и по правовым — вопрос нуждается в освещении, и Конституционный Суд в данном случае самая авторитетная инстанция, если речь идет о конституционно-правовых вопросах.

Я должен выразить позицию Государственной Думы. Позиция эта выражена в законе. И сегодня у меня нет необходимости подвергать эту позицию сомнению, хотя должен заметить, что один из комитетов Госдумы, имею в виду Комитет по делам женщин, семьи и молодежи, практически выражает ту же позицию, которая содержится в запросе районного суда города Омска. В частности, в документе, подписанном председателем Комитета по делам женщин, семьи и молодежи, говорится: «Признание подпунктом «а» пункта 2 статьи 24 указанного Федерального закона права на получение отсрочки от призыва на военную службу лишь обучающихся в государственных муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки специальностям в негосударственных образовательных учреждениях фактически свидетельствует о дискриминации права на реализацию данной нормы обучающимися в негосударственных образовательных учреждениях начального, профессионального, среднего профессионального или высшего профессионального образования, получивших лицензию на ведение образовательной деятельности».

Таким образом нарушается, с точки зрения данного комитета, часть 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации. Полагаю целесообразным высказать эту точку зрения на заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

Позиция данного комитета не нашла поддержки и в ходе принятия данного закона, и теперь, когда в связи с рассмотрением данного вопроса в Конституционном Суде депутаты вновь дебатировали эту проблему. И в особенности профильный Комитет Государственной Думы по обороне не разделяет, естественно, этих взглядов, а придерживается позиции, которая нашла воплощение в данном законе. Причем должен заметить, что Комитет по обороне разрабатывал данный закон совместно с Комитетом по образованию.

Я чуть позднее оглашу позицию Комитета по обороне, поскольку именно она отражает позицию Государственной Думы. Но вначале несколько заключений юридического характера. Представляется, что в оценке запроса суда города Омска можно идти с аргументом *ad absurdum*. Можно себе представить, что претензию на отсрочку от службы в армии могут просить не с

момента лицензирования, как в запросе, а с момента регистрации устава образовательного учреждения.

Даже в этом деле мы видим, что устав был утвержден в марте 1996 года, а получена лицензия лишь в июне 1997 года. Мы много знаем образовательных учреждений, которые уже до получения лицензии выдают какие-то свои документы и если не занимаются образовательной деятельностью, то, во всяком случае, повторяю, рассуждая *ad absurdum*, могут осуществить прием, и прием только тех (*ad absurdum*), кто хочет получить отсрочку от службы в рядах армии.

Абсурд абсурдом, но примерно таким же образом можно рассуждать и по поводу статьи 2 (она не вся оспаривается). Очень любопытная ситуация, если смотреть и остальные пункты. Почему, спрашивается, только врачам, которые работают в сельской местности, предоставляется право на отсрочку? Почему только тем педагогам, которые закончили педагогический вуз и работают в сельской местности, а если, скажем, человек закончил ветеринарный и является педагогом в той же сельской местности, то почему ему не предоставляется отсрочка?

Так, анализируя все эти пункты заключением от обратного, мы можем сделать вывод, что, конечно же, эта норма статьи 2 предоставляет определенные льготы определенным категориям граждан — это уже зависит от ситуации, от обстоятельств. Вопрос о предоставлении или непредоставлении льгот отдельным категориям граждан является предметом федеральных законов или иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В данном конкретном случае мы имеем характерный пример подмены понятий заявителями, которые, не получив льготу, обвиняют в этом несовершенство закона и утверждают, что закон не соответствует Конституции Российской Федерации.

Если с их позиций подвергнуть анализу статью 24 Федерального закона о воинской обязанности и военной службе, устанавливающую право граждан на отсрочки от призыва на военную службу, то правовое основание для любой льготы по логике заявителей будет противоречить Конституции Российской Федерации, так как формально равенство прав всех категорий граждан в области получения отсрочки не может быть соблюдено.

Заявитель также утверждает, что отсрочка от призыва на военную службу на период обучения является гарантией реализации права на образование. Такое утверждение юридически ничтожно, так как на основании логического толкования подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона о воинской обязанности и военной службе очевидно, что отсрочка от призыва на военную службу на период обучения определенным категориям граждан всего лишь обеспечивает непрерывность получения ими образования в случае успешного обучения и никоим образом не является гарантией реализации права граждан на образование. Исходя из изложенного, Комитет по обороне (повторяю, это позиция законодателя, когда он принимал закон) считает, что у заявителей нет правовых оснований для утверждения того, что подпункт «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона от 28 марта 1998 года «О воинской обязанности и военной службе» не соответствует Конституции Российской Федерации.

Позиция Конституционного Суда

...Предоставление отсрочки не означает освобождения от военной службы по призыву. По своей юридической природе отсрочка является составным элементом установленного законом порядка реализации конституционной обязанности несения военной службы для определенных категорий граждан. По смыслу оспариваемого положения во взаимосвязи с другими нормами Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» граждане, обучающиеся по очной форме обучения в негосударственных высших учебных заведениях, не имеющих государственной аккредитации, т.е. которым не предоставлено право на отсрочку, исполняют данную конституционную обязанность до завершения обучения, а граждане, обучающиеся по очной форме обучения в высших учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию, — после завершения обучения.

Таким образом, требование об исполнении воинской обязанности путем призыва на военную службу распространяется на всех обучающихся по очной форме обучения граждан, подлежащих призыву, вне зависимости от того, студентом какого высшего учебного заведения — государственного, муниципального или негосударственного, имеющего или не имеющего государственную аккредитацию — является гражданин.

...Свидетельство о государственной аккредитации, полученное негосударственным высшим учебным заведением по результатам аттестации, является подтверждением того, что содержание, уровень и качество подготовки его выпускников соответствуют требованиям государственных образовательных стандартов. Наличие государственной аккредитации влечет ряд правовых последствий, к числу которых законодатель относит предоставление негосударственному образовательному учреждению права на выдачу своим выпускникам дипломов государственного образца, а лицам, обучающимся в нем по очной форме обучения, — права на отсрочку от призыва на военную службу.

...Законодатель вправе установить различный порядок исполнения воинской обязанности для подлежащих призыву граждан, обучающихся в высших учебных заведениях. При этом для лиц, обучающихся по очной форме обучения в негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, не имеющих государственной аккредитации, сохраняется возможность продолжить образование после увольнения с военной службы.

Тем самым обеспечиваются как реализация всеми гражданами, подлежащими призыву на военную службу (имеющими право на отсрочку и теми, кому данная возможность не предоставлена), конституционного права на образование, так и исполнение ими конституционной обязанности по несению военной службы — хотя и в различном порядке, определенном законом, что не противоречит статьям 43 и 59 Конституции Российской Федерации.

Не нарушаются при этом и конституционные принципы равенства перед законом и равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Оспариваемое положение имеет обязательный характер в отношении всех граждан, на которых распространяется, и, следовательно, не противоречит статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Оно предполагает равенство возможностей, в том числе в выборе высшего учебного заведения. Различные правовые последствия, связанные с таким свободным выбором и обусловленные наличием или отсутствием у высшего учебного заведения, в котором обучается гражданин, государственной аккредитации, в части, касающейся права на отсрочку от призыва на военную службу, не могут рассматриваться как нарушение гарантий, закрепленных в статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение абзаца первого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», на основании которого гражданам, обучающимся по очной форме обучения в негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, не имеющих государственной аккредитации, не предоставляется право на получение отсрочки от призыва на военную службу на время обучения.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 28 октября 1999 г. № 14-П

«По делу о проверке конституционности статьи 2

**Федерального закона «О внесении изменений и дополнений
в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий
и организаций» в связи с жалобой ОАО «Энергомашбанк»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Селезнева, судей Н.В. Витрука, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием кандидата юридических наук А.Н. Ведерникова — представителя ОАО «Энергомашбанк», обратившегося с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации Л.В. Терновой

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 31 декабря 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба открытого акционерного общества «Энергомашбанк» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций», примененной налоговыми органами и арбитражными судами при разрешении дела о взыскании с заявителя налога на прибыль.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения представителей сторон, мнение специалиста С.А. Максимова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — Ю.Г. Насонова, от Министерства финансов Российской Федерации — М.А. Моторина и Л.В. Корневой, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам — Б.З. Зайцева, от Ассоциации российских банков — В.В. Сергеева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...как следует из представленных материалов, государственная налоговая инспекция в ходе проверки соблюдения налогового законодательства за первое полугодие 1997 года установила, что ОАО «Энергомашбанк» в нарушение действующего порядка не отнесло на финансовые результаты своей деятельности присужденную в его пользу неустойку в качестве санкции за невыполнение кредитных обязательств одним из заемщиков. Исходя только из констатации данного факта, государственная налоговая

инспекция признала, что тем самым ОАО «Энергомашбанк» занизило свой доход, и вынесла решение о применении в отношении него финансовых санкций. Иск ОАО «Энергомашбанк» о признании этого решения недействительным был оставлен Арбитражным судом города Санкт-Петербурга и Ленинградской области (в первой и апелляционной инстанциях) без удовлетворения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ОАО «Энергомашбанк» утверждает, что отнесение на финансовые результаты деятельности банка присужденных в его пользу и признанных должником санкций за нарушение условий договора до фактического поступления соответствующих сумм на счет банка, как это установлено применяемым в силу статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций»» пунктом 57 Положения об особенностях определения налогооблагаемой базы для уплаты налога на прибыль банками и другими кредитными учреждениям, нарушает его права и свободы, закрепленные в статье 35 Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Конституционного Суда!

Первое, что можно сказать, рассматривая фактическую сторону обращения «Энергомашбанка» в Конституционный Суд, это то, что по существу можно констатировать справедливость требований истца. Конечно же, несправедливо, когда должник оказывается в более выгодном положении, нежели кредитор, когда с кредитора взыскивают налоги и серьезные суммы в то время, как реально не поступили банку соответствующие штрафы — суммы, которые входят в налогооблагаемую базу согласно формальному истолкованию соответствующего пункта положения, утвержденного постановлением Правительства. То есть речь идет о том, что из кармана собственника, из тех наличных средств, которые он имеет и по которым он уже выплатил сумму налога, вновь приходится платить из реальных средств, и с этой точки зрения, мне кажется, в конечном счете имеет место посягательство и на конституционные права собственника применительно к данной конкретной ситуации. Это первое.

Второе — неоднозначность юридической ситуации. И сложность этой ситуации состоит, как мне представляется, уже в том, что сам Федеральный закон № 227 фактически содержит в себе скрытое противоречие. Возможно, оно не явное, но имеет место.

С одной стороны, статья 1 (пункт 3) данного Закона устанавливает необходимость налогооблагаемую прибыль устанавливать законодательно. Полагаю, что это основной смысл, основная цель данного Закона — отказаться и от актов исполнительной власти в этой части, в части регулирования данных отношений, а с другой стороны, хотя бы и временно данный Закон допускает расчет налогооблагаемой прибыли исходя из порядка, установленного Правительством.

Мы имеем дело в данном случае, как представляется, с делегированным законодательством, и в этом смысле Закон от 31 декабря 1995 года делает как бы легитимными, если угодно, и деятельность Правительства, и постановление Правительства № 552.

Однако, это следует подчеркнуть особо, ни один закон не может допустить, чтобы нормы, ухудшающие положение налогоплательщиков, или нормы, которые бы ограничивали в какой-то части права и свободы граждан, устанавливались Правительством, а не законодателем, иначе было бы нарушение Конституции, в частности статей 55 и 57, если бы мы вдруг допустили, что законодатель сознательно, намеренно допускает возможность ограничения каких-то прав именно постановлением Правительства.

Таким образом, можно расценить оспариваемую норму статьи 2 Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 227 как противоречащую цели и смыслу статьи 1 того же самого Закона. И если так расценивать юридическую ситуацию, то вполне можно было бы решать настоящие вопросы в Верховном Суде — признанием незаконности и соответствующего пункта 57 постановления Правительства, и соответственно нормы, которая допускает действие одного из пунктов и в определенной части действие постановления Правительства.

Вот такой примерно вывод о незаконности постановления Правительства № 490 делает и Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам. Это третье. Задача моя все-таки — изложить позицию Государственной Думы. И данная позиция в соответствующем письме за подписью председателя названного Комитета содержится, обосновывается, и, если есть необходимость, данное письмо может быть приложено к материалам дела.

Так вот, здесь отмечается, что постановление Правительства Российской Федерации № 490 принято во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 2270 от 22 декабря 1993 года, который в свою очередь утратил силу в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1233 от 15 ноября 1997 года. При этом Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» не содержит положений, делегирующих Правительству Российской Федерации право устанавливать особенности налогообложения кредитных организаций.

В связи с этим, а также с учетом норм статей 1 и 4 (части I) Налогового кодекса постановление Правительства Российской Федерации № 490, определяющее особенности определения налогооблагаемой базы для кредитных организаций, является незаконным.

Вопрос соответствия законодательству общего режима отнесения гражданских санкций на финансовый результат неоднозначен. Прежде всего, речь идет о различных подходах при применении кассового метода и метода начислений. При применении кассового метода финансовый результат определяется исходя из реально полученных (уплаченных) средств. В этом смысле применение оспариваемых норм приводит к нарушению законных прав налогоплательщика, поскольку понятие «присужденные» или «признанные» штрафы не отражает факта реального перечисления средств.

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с пунктом 15 постановления Правительства Российской Федерации № 552 «убытки от списания дебиторской задолженности, по которой истек срок исковой давности, и других долгов, нереальных для взыскания, принимаются на уменьшение налогооблагаемой базы в составе внереализационных расходов».

Таким образом, создается ситуация, при которой присужденный, признанный долг в виде санкций включается в состав облагаемой прибыли в том налоговом периоде, когда этот долг присужден (признан), и в случае его невыплаты соответствующие суммы принимаются к вычету в налоговом периоде, в котором истек срок исковой давности.

Фактически складывается ситуация, по мнению Комитета, при которой государство кредитует у налогоплательщика, взимая налог с реально не полученной прибыли и возвращая удержанные суммы через определенное время без начисления процентов за пользование таким кредитом.

Комитет обращает внимание на то (это последнее, очевидно, что мне следует огласить), что к рассмотрению во втором чтении подготовлена глава 30 (части 2) Налогового кодекса Российской Федерации. «Налог на прибыль (доход) организаций» — так эта глава называется. Данным документом установлено, что санкции по гражданским договорам включаются в состав налоговой базы в момент присуждения, признания либо реальной уплаты в зависимости от применяемого налогоплательщиком метода определения кассовой выручки либо по начислению.

Таким образом, согласованной редакцией части 2 Налогового кодекса Российской Федерации рассматриваемая проблема решена.

Мне остается лишь добавить, что в октябре по этому поводу состоятся парламентские чтения, а на ноябрь запланировано в Государственной Думе второе чтение второй части Налогового кодекса. Спасибо.

<...>

А.Н. Ведерников. Валерий Васильевич, Вы высказали мнение о том, что в Верховном Суде Российской Федерации мы могли бы оспорить соответствие статьи 2 Закона статье 1.

В.В. Лазарев. Я сказал: «Верховный Суд», но, наверное, в данном случае речь шла об арбитражном суде. Прошу прощения.

А.Н. Ведерников. Хорошо. Если арбитражный даже суд, я понял, что суть спора, на Ваш взгляд, в арбитражном суде могла быть следующая: мы могли бы оспорить противоречие статьи 2 статье 1 того же самого Закона. Это Вы имеете в виду?

В.В. Лазарев. Естественно, вкупе с постановлением, пункт 57 постановления Правительства. Да.

А.Н. Ведерников. Скажите, пожалуйста, а ссылаясь на противоречие чему мы могли бы оспорить в любом суде общей юрисдикции или арбитражном действии статьи любого закона?

В.В. Лазарев. Да ссылаясь на ту же статью 1. Мне кажется, что уважаемая Тамара Георгиевна, конституционный судья, задавая Вам вопрос относительно понимания соответствующих норм, не без оснований подчеркивает, что это правоприменительная практика так истолковала соответствующие пункты. Именно правоприменительная практика, именно арбитражная в данном случае практика истолковала так соответствующие пункты, в то время как закон, систематическое толкование целого ряда законодательных положений, мог бы дать другие результаты в этом истолковании. Вот из этого я исходил.

А.Н. Ведерников. У меня вопрос был, я не совсем понял. Считаете ли Вы, что мы можем в суде арбитражном обжаловать действие статьи какого-либо закона вообще?

В.В. Лазарев. Есть соответствующая глава в Процессуальном кодексе, которая позволяет это делать, если речь идет не о конституционности, а о незаконности соответствующих актов. Несомненно могли бы.

<...>

А.Н. Ведерников. В документе уважаемого комитета Государственной Думы, насколько я понял, цитируется постановление № 552 Правительства, которое, если я не ошибаюсь, не касается кредитных организаций. Считаете ли Вы, что данное постановление 2 распространяется, в том числе, и на нашу организацию, если Вы ссылаетесь на изложенный в нем порядок?

В.В. Лазарев. Комитет подчеркивает, что в принципе общий порядок и тот порядок, который установлен для кредитных организаций, в основном соответствуют друг другу, хотя, разумеется, есть разница и вполне понятно, что постановление № 490 не случайно появилось, в противном случае в нем не было бы необходимости. Вот в связи с этим и есть апелляция к постановлению № 552.

А.Н. Ведерников. Еще у меня вопрос. Скажите, пожалуйста, вот Вы говорили о том, что подготовлен проект Налогового кодекса, — можете ли Вы сейчас как полномочный представитель Государственной Думы категорически указать дату принятия данного нормативного акта с тем, чтобы Суд его принял как должное, и чтобы мы надеялись на какую-то конкретную дату?

В.В. Лазарев. Даже если бы «директором был я», все равно бы я ничего в данном случае сказать Вам не мог в этом плане.

А.Н. Ведерников. И последний вопрос. Я так и не понял Вашего отношения как ответчика к той просьбе, которая изложена в нашей жалобе. Вы дали обзор наших доводов и своих соображений по ним, а все-таки относительно нашей просьбы признать неконституционным Закон какова Ваша позиция?

В.В. Лазарев. Вот это сложный вопрос, поскольку он небесспорный. И именно на этот вопрос, может быть, я мог бы ответить после того, как услышу различные позиции, различные точки зрения — все то, что сегодня в стенах Конституционного Суда прозвучит. Это вопрос непростой.

Во-первых, надо решить вопрос, действует ли это пресловутое постановление Правительства? Как Вы видели, сомнения в этой части есть. Действует оно или не действует? Да, исходя из того, что соответствующие органы взимают налоги, можно сказать, что действует. А юридически оно действует или не действует?

Во-вторых, то ли оно в какой-то своей части незаконно, то ли оно в какой-то своей части неконституционно. Здесь есть свои аспекты. Конечно, перекрещивающиеся эти понятия, но разница может быть. Если мы признаем его незаконным — один вариант. Если мы признаем законным, но неконституционным — другой вариант.

В-третьих, надо понять, не случайно опять же вопросы задавали, то ли речь идет у Вас о неконституционности постановления в целом, то ли речь идет о неконституционности в одной определенной и весьма узкой части.

В зависимости от этого также разными будут ответы на тот вопрос, который Вы передо мной ставите. Словом целый ряд аспектов, которые однозначно-го ответа пока не позволяют дать.

А.Н. Ведерников. Уважаемый председательствующий, последний вопрос разрешите?

Н.В. Селезнев. Пожалуйста.

А.Н. Ведерников. Я так понял, что Вы употребили такое понятие, как признать незаконным закон. Не могли бы Вы поподробнее понять, что Вы под этим подразумеваете?

В.В. Лазарев. Дело в том, что нормы разных законов могут вступать в противоречие друг с другом, есть нормы одной юридической силы и есть нормы другой юридической силы. Полагаю, как юристу Вам совершенно понятно, что нормы меньшей юридической силы могут быть, если угодно, незаконными, хотя и содержаться в законе. Нормы *lex posteriori derogate priori*. И целый ряд других правил существует, и с этой точки зрения в этом понятии «незаконности закона» я не вижу никакого великого греха.

Н.В. Селезнев. Уважаемые коллеги, имеются ли у вас вопросы? Пожалуйста, Юрий Дмитриевич.

Ю.Д. Рудкин. Уважаемый Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, можно ли вести речь о неконституционности закона, если коллизия содержится внутри самого закона — коллизия двух норм — и в правопримени-тельной практике, допустим, применяется не та норма, которая должна была применяться?

В.В. Лазарев. В принципе да. В принципе, наверное, можно. Считаю, что сам факт того, что здесь рассматривается данная проблема, данный вопрос, — нормальный. Другой вопрос, то есть то, что «Энергомашбанк» ставит вопрос в Конституционном Суде. Можно ли рассматривать вопрос о неконституционности, Вы спрашиваете? Можно рассматривать вопрос о неконституционности. А вот к какому результату прийти — это несколько другой вопрос, потому что можно ожидать такого решения Конституционного Суда, которое не будет содержать в себе вывода о конституционности или неконституционности, а будет каким-то иным. Я этого, кстати, не исключаю.

Ю.Д. Рудкин. Спасибо.

Н.В. Селезнев. Юрий Дмитриевич, Вы удовлетворены?

Ю.Д. Рудкин. Да.

Н.В. Селезнев. Анатолий Леонидович, пожалуйста, Ваш вопрос.

А.Л. Кононов. Думаю, когда Дума в 1997 году вносила изменения в этот закон и сохранила порядок формирования финансовых результатов, установленный Правительством, она знала прекрасно, каков это порядок?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Я не думаю, что так уж прекрасно депутаты знали нюансы... Это было бы так, если бы они дискутировали, были «за» и «против». Материалы стенограммы не дают основания полагать, что здесь депутаты могли иметь в виду эту ситуацию.

А.Л. Кононов. Это вопрос компетенции самих депутатов... Я говорю только о том, что к этому времени эти постановления были уже утверждены, опубликованы...

...Какой смысл вкладывается Правительством в слова «присужденные или признанные должником»? Что должны эти слова означать, если достаточно — «штрафы», «пени», «неустойки»?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Лучше спросить у представителя Правительства. Он в зале.

...Если учитывать, что с должника списывается ... есть основание истолковывать так, как истолковывают арбитражные инстанции...

На мой взгляд, радикальное решение вопроса состоит в том, чтобы налог должник платил до тех пор, пока он долг не выплатит. И он быстрее бы выплачивал свой долг... И сговора никакого не было бы в этом случае. Задолжал — перечисли. Не перечисляешь — уплати налог...

<...>

А.Я. Слива. ...Вы обратили внимание, что больше 120 налоговых законов, принятых Думой с 1994 года, в основном декабрьские?

...А вопрос следующий к Вам как к ответчику, а не как к заявителю: что оспаривается: статья 2 в целом или определенные части этой статьи?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Очень интересная реплика прозвучала. В советское время все то, что делалось к концу года, в последнем квартале и в последние числа месяца, было некачественным и быстро приходило в негодность.

Теперь относительно того, что оспаривается.

На мой взгляд, оспаривается, ставится под сомнение и может оспариваться норма, содержащаяся в статье 2, и лишь в той части, в какой она допускает включение в налогооблагаемую базу не перечисленных, не поступивших в кредитную организацию соответствующих средств. Вот в этой части. Не вообще в целом, а именно в этой части.

<...>

Б.С. Эбзеев. ...Совпадают ли, на Ваш взгляд, представления о налогооблагаемой базе, заложенные в Законе и в постановлении Правительства, в Положении, утвержденном постановлением Правительства?

В.В. Лазарев. Судя по тому документу Комитета ГД по бюджету, банкам, налогам и финансам, не совпадают.

Б.С. Эбзеев. Правительство по существу исключило это понятие о полученных доходах, так я понимаю? Вы это имеете в виду? И в связи с этим можно ли считать, что даже в рамках делегированных полномочий... все вышло далеко за пределы тех полномочий, которые были делегированы ему законодателем?

В.В. Лазарев. Мне именно так и кажется. Более того, считаю, что законодатель не имел в виду, допуская на время форму постановления, которым устанавливается порядок, что Правительство выйдет за рамки своих полномочий, или же, во всяком случае, что арбитражная практика соответствующих органов будет так истолковывать соответствующие пункты постановления Правительства.

Б.С. Эбзеев. Стало быть, я продолжаю Вашу мысль, исполнительная власть вторглась в сферу, которая находится в пределах власти законодательной?

В.В. Лазарев. Да.

Б.С. Эбзеев. Стало быть, Вы пересматриваете Вашу позицию, что эта проблема только Высшего Арбитражного Суда или иных арбитражных судов?

А именно, что данная проблема имеет конституционно-правовой аспект, поскольку встает вопрос о круге ведения власти законодательной и власти исполнительной?

В.В. Лазарев. ...Не напрямую, может быть, но в данном случае, если признать, что он не соответствует какому-то закону, — этот пункт постановления Правительства, то и вопрос, соответственно, снимался бы.

Я не допускаю, чтобы законодатель сознательно и напрямую шел на то, чтобы Правительство выходило за рамки своей компетенции.

Б.С. Эбзеев. Таким образом, уважаемые коллеги, и Валерий Васильевич вовсе даже не ответчик — напротив, он представляет орган, полномочия которого узурпированы, но и ветви власти в какой-то части. Это в порядке шутки. Благодарю Вас.

В.В. Лазарев. Так бывает. В принципе я постоянный ответчик в Конституционном Суде.

Н.В. Витрук. ...Видимо, мы в одном русле мыслим с Вами данную ситуацию. Не считаете ли Вы то, что предусмотрено в проекте нового закона, все-таки еще достаточно абстрактным положением, не учитывающим особенности учета дохода кредитных организаций?

В.В. Лазарев. Считаю. Полагаю, что... в ходе парламентских слушаний и в ходе второго чтения будут уточняться детали.

<...>

Т.Г. Морщакова. Хотелось бы уточнить, Валерий Васильевич, некоторые Ваши чисто юридические положения. Вы произнесли одну очень интересную фразу, что нормы, ухудшающие положение налогоплательщика или ограничивающие его права, не могут иметь обратной силы. Правильно ли я Вас поняла?

В.В. Лазарев. Так в Конституции — не могут.

Т.Г. Морщакова. Это первая часть фразы. И вторая часть — что они ни в коем случае не могут вводиться не законом, а постановлением Правительства?

В.В. Лазарев. Это я как раз и утверждал.

Т.Г. Морщакова. ...Постановление Правительства... вводит эти ограничивающие положения или плохие для налогоплательщика нормы?

В.В. Лазарев. Можно считать.

Т.Г. Морщакова. Само оно вводит? То есть Вы полагаете, что законодатель в общей норме статьи 2, где он отсылает к действующему порядку определения налогооблагаемой базы, предполагал, что эта налогооблагаемая база, так как она установлена в постановлении Правительства, должна быть скорректирована?

В.В. Лазарев. Но, понимаете, я вновь настаиваю, что мимо внимания законодателя какие-то вещи могут и уходить! Сугубо такого свойства — специального.

Т.Г. Морщакова. Давайте юридически рассуждать. Чисто юридически. Закон принят после.

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Мы знаем значение закона, который принят после. Можно ли в связи с этим считать, что ограничивающие налогоплательщика нормы установлены постановлением Правительства, которое, с точки зрения законодателя, должно сохранить свою силу?

В.В. Лазарев. Полагаю, что Закон в целом о порядке... причем смысл Закона состоит в том, чтобы на время оставить вот эту форму постановления Правительства. Но никогда бы не отважился, никогда бы не посмел говорить, что законодатель, с точки зрения существа шел на то, чтобы Правительство или те органы, которые будут истолковывать соответствующие нормы данного правительственного постановления, будут вторгаться в его компетенцию или нарушать Конституцию.

Т.Г. Морщакова. Но ведь закон не был принят с условием, что кто-нибудь поправит?

В.В. Лазарев. Закон был принят с тем условием, что будет применяться соответствующий порядок временно, а правоприменительные органы, включая налоговые и арбитражные суды, будут правильно его истолковывать в русле Конституции и в русле той же первой статьи данного Закона, о котором идет речь.

Т.Г. Морщакова. Спасибо. Еще один вопрос есть у меня. Уже выражена Конституционным Судом такая позиция, что законы о налогах должны содержать не только название налогов, но и определение всех существенных элементов этих налоговых платежей, включая и налогооблагаемую базу.

Вот исходя из этой позиции, как Вы считаете, возможно временное или не временное делегирование законодателем в переходных положениях или в основных текстах закона определение порядка — описание налогооблагаемой базы — Правительству? Возможно ли такое делегирование полномочий?

В.В. Лазарев. Если речь идет о сугубо моей собственной позиции, то — нет!

Т.Г. Морщакова. Значит, Вам кажется, что делегирования от законодателя Правительству полномочий по установлению налогооблагаемой базы при принятии данного Закона не произошло? Данный Закон делегировал в статье 2 свои полномочия Правительству по определению — по порядку определения составов затрат и финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, или нет?

В.В. Лазарев. Если он делегировал, то с учетом того обстоятельства, что существуют банковские документы, которые определяют порядок бухгалтерского учета и, соответственно (подчеркиваю!), порядок взыскания соответствующих средств с кредитных учреждений.

Т.Г. Морщакова. С Вашей точки зрения, эти банковские документы в иерархии правовых актов выше постановления Правительства?

В.В. Лазарев. Нет, но любое постановление Правительства не может быть интерпретировано без учета в том числе и банковских нормативных актов.

Т.Г. Морщакова. Тогда этот Ваш последний тезис не подтверждает ли просто неправильность интерпретации постановления Правительства?

В.В. Лазарев. А я как раз и не исключал этого, изначально не исключал, и в Вашем вопросе вижу почву, основание, чтобы не исключить...

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

<...>

В.Г. Ярославцев. Уважаемый Валерий Васильевич! Я еще тоже немножко усложню ситуацию. К вопросу правоприменительной практики. С Вашей точки зрения, имеет ли возможность в настоящее время правоприменитель вынести альтернативное решение? Почему я задаю этот вопрос? Мы, с моей точки зрения, где-то упускаем статью 4, в которую, кстати, внесено изменение вот этим Законом от декабря 1995 года. Не знаю, в спешке это было сделано или нет. Посмотрите статью 4 в редакции 1995 года. Вот при такой ситуации, когда есть статья 4, возможно ли применение альтернативных решений правоприменителем? Вот финансовый результат, он должен быть обложен, извините, произведен учет при расчете налогооблагаемой прибыли. Ваше мнение?

В.В. Лазарев. При такой интерпретации последовательное ортодоксальное исключается, поэтому не исключено, что какой-то суд пойдет несколько иным путем... И отсюда могут быть разные решения арбитражных судов. Отсюда или разъяснение Высшего Арбитражного Суда, или Ваше решение — самый радикальный способ и выход.

Н.В. Селезнев. Нет больше вопросов? Нет.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи Конституционного Суда!

Вновь начну с вопроса, который по жизни можно и нужно было бы решать. К сожалению, по жизни у нас всегда расплачивались те, кто являлся составительным. У нас списывали с «прогоревших» колхозов, с «прогоревших» организаций долги самые разные. У нас и раньше всегда расплачивались те субъекты Федерации, которые плохо хозяйствовали. Словом, всегда сильный был виноват. И вот эта тенденция, конечно же, должна быть каким-то образом порушена, поскольку новые условия хозяйствования и совершенно иная ситуация. И полагаю, что она уже рушится. Но это вопросы жизни, вопросы экономической целесообразности, и думаю, что государство очень мощно и сильно проигрывает в этом плане (я согласен с Валерием Васильевичем), очень мощно как раз проигрывает, когда «давит» на сильного, а не наоборот. Нужно, естественно, исполнение законов на тот необходимый уровень поднять, нужно, чтобы должники были в долговой яме, нужно, чтобы они были объявлены банкротами, нужно, чтобы имели соответствующие прерогативы те, кто хозяйствует нормально и законно. Но это, повторяю, несколько иная сторона вопроса.

Что касается юридической стороны вопроса, то если бы правоприменители, будь то налоговые или судебные органы, консультировались у Светланы Анатольевны, мне кажется, все шло бы нормально и никаких запросов в Конституционный Суд не последовало. Я на этом настаиваю еще и по той причине, что частично со Светланой Анатольевной не согласен в части возможности систематического толкования. Систематическое толкование необходимо отнюдь не только тогда, когда в самом тексте есть отсылка, отсылочная норма или по тексту видно, что к каким-то иным актам отсылают. Нет, всякий раз необходимо давать систематическое толкование соответствующим установлениям закона. И в связи с этим при нормальном истолковании закона, если правоприменители не шли на поводу у соответ-

ствующей фискальной политики (они очень часто идут, вне всякого сомнения), думаю, вопросы решались бы вполне корректно, справедливо.

Но правоприменительная практика (а Конституционный Суд принимает во внимание и тот смысл норм, который придает данной той или другой норме правоприменительная практика) так начинает трактовать соответствующие нормы, в частности, статьи 57 и 2 Закона № 227, что это толкование вступает в противоречие с законом.

Я сейчас, отвечая на Ваш вопрос, уважаемый Андрей Николаевич, исхожу из того, что речь идет скорее (и прежде всего) о несоответствии пункта 57 постановления № 490 законам, законодательству. В конечном счете и Конституции, конституционным принципам — да, конечно, но прежде всего — закону. И кстати, представитель Правительства с этим согласился.

Вы меня просите назвать, помимо того, что я уже говорил во вступительной речи, назвать те нормы, которым не соответствует. Я также апеллирую к статье 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации». Но апеллирую не ко второй части, как уважаемая коллега из Совета Федерации, а к первой части и настаиваю на том, чтобы именно первая часть была принята во внимание. А в первой части статьи 7 названного Закона говорится: «Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации и не вошедшие в перечень актов, утративших силу, определенные статьей 2 настоящего Федерального закона, действуют в части, не противоречащей части первой Кодекса, и подлежат приведению в соответствие с частью первой Кодекса».

Значит, возникает вопрос, противоречит ли пункт 57 (а в конечном счете и статья 2 Закона) части первой Налогового кодекса? Противоречит. Каким нормам? Зачитаю две по меньшей мере, хотя можно было бы продолжить перечень. (У вас в руках очень интересная книга Гаджиева и Пепеляева. Очень интересные там принципы налоговые, многим принципам противоречат.) Но вот пункт 3 статьи 3 Налогового кодекса: «Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав». Этому пункту, на мой взгляд, противоречит.

Но еще в большей степени шестой пункт любопытен: акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда, в какой сумме он должен платить. Когда... Если вы считаете, а получается так: с учетом правоприменительной практики, с учетом состоявшихся судебных решений идет спор о том, когда должен быть уплачен налог? Значит, есть неясность. Явная есть неясность. Следовательно, если законодательный акт, в данном случае пункт 57 постановления Правительства № 490, не дает точного ответа, есть различные толкования, нет точного ответа, когда надо платить налог: или после того, как реальные деньги поступят в банк, или по методу начисления, если на этот вопрос разные противоречивые мнения, изначально эта норма противоречит данному пункту 6 статьи 3 первой части Налогового кодекса. Именно первая часть, а не вторая.

Отсюда, полагаю, заявитель не использовал свои возможности обратиться в судебную инстанцию на основании соответствующей главы Процессуального кодекса в части признания незаконными соответствующих норм, которые действительно ущемляют его интересы, интересы собственника. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Имущество банка как собственника составляют денежные средства и имущественные права (права требования), которые в соответствии с Федеральными законами от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» и от 21 ноября 1996 года «О бухгалтерском учете» отражаются в документах бухгалтерского учета, представляющего собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, в том числе об имущественных правах (правах требования) и обязательствах. При этом банки, исходя из особенностей своей деятельности, самостоятельно формируют свою учетную политику (пункт 3 статьи 5 Федерального закона «О бухгалтерском учете»), которая, согласно указаниям Центрального банка Российской Федерации, ориентирована на фиксацию в банковских документах реально полученных средств.

...Только закон может определить то имущество, которое является объектом налога на прибыль, и решить вопрос о включении в налогооблагаемую базу фактически полученных доходов, а также имущественных прав (прав требования).

...Законодатель, сформулировав в статье 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций»» переходное положение, также отступил от закрепленного в указанной конституционной норме принципа, допустив действие подзаконного акта, устанавливающего существенные элементы налогообложения, противоречащие федеральному закону.

Кроме того, создавая данную переходную норму, законодатель не определил срок, в течение которого ему надлежало выполнить свою конституционную обязанность по принятию необходимого федерального закона. Тем самым он на неограниченное время допустил отступление от конституционного требования об определении существенных элементов налогового обязательства только законом. Признание же высшей юридической силы Конституции Российской Федерации (статья 15 Конституции РФ) исключает право законодателя принимать решения, парализующие конституционную норму.

4. Действующий порядок, предусматривающий включение в налогооблагаемую базу при исчислении налога на прибыль банка неполученных сумм штрафов, пеней и других санкций, может повлечь нарушение его имущественных прав и интересов как собственника, поскольку налог фактически взимается не с прибыли, а за счет имущества, налоги с которого уже уплачены. При этом отнесение на расходы организации-должника присужденных, но не выплаченных санкций, исключая их из налогооблагаемой базы при исчислении налога на его прибыль, позволяет недобросовестному должнику не принимать своевременных и соответствующих мер по реальному погашению долгов, т.е. уклоняться от уплаты и долгов, и налога. Не исполненные же организацией-должником обязанности по уплате налога возлагаются на кредитора (банк), уплачивающего налог, начисленный на не полученные с должника суммы, за счет средств, которыми банк как собственник может распоряжаться полностью по своему усмотрению, так как налог с них уже уплачен. Тем самым ограничивается право налогоплательщика распоряжаться находящимся в его собственности имуществом, что нарушает право собственности банка и, следовательно, противоречит статье 35 Конституции Российской Федерации.

...Суды, в силу закона обязанные устанавливать фактические обстоятельства дела, должны по таким делам выявлять возможность изменения срока уплаты налогов (глава 9 Налогового кодекса Российской Федерации), виновное непринятие банком-кредитором всех предусмотренных законом мер по обеспечению реального получения присужденных или признанных должником сумм штрафов, пеней и других санкций, необоснованность отнесения должником банка на свои расходы и потери этих сумм без цели реальной их выплаты кредитору, факты создания банком-налогоплательщиком искусственной ситуации с отсутствием денег на его расчетном счете, а также другие фактические обстоятельства, которые в соответствии с действующим налоговым законодательством должны учитываться при решении вопроса о привлечении к налоговой ответственности банка-кредитора или его должников и о возложении на одну из этих сторон обязанности по уплате налога.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 35, 46 и 57, статью 2 Федерального закона от 31 декабря 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций»» в той части, в какой она допускает действие подзаконного акта, на основании которого в противоречие с действующим налоговым законодательством при начислении налога на прибыль банка в налогооблагаемую базу включаются суммы присужденных, но не полученных штрафов, пеней и других санкций, а также позволяет судам при рассмотрении споров ограничиваться установлением только формальных условий применения данной нормы.

В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций»» неконституционной в той части, в какой она допускает включение в налогооблагаемую базу при начислении налога на прибыль банка-кредитора сумм присужденных, но не полученных им штрафов, пеней и других санкций, является основанием отмены в установленном порядке других норм, которые исходя из их места в системе действующих правовых актов имеют тот же неконституционный смысл. Такие нормы не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами. Это требование во всяком случае распространяется на норму об отнесении к расходам и потерям банков-должников присужденных или признанных ими сумм штрафов, пеней и других санкций (пункт 58 Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 1994 года № 490) и на аналогичные нормы, касающиеся других должников банка-кредитора.

В соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 и частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» впредь до принятия федерального закона при определении налогооблагаемой базы для начисления налога на прибыль в части присужденных, но не полученных сумм штрафов, пеней и других санкций подлежат применению с учетом настоящего Постановления нормы Налогового кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций», а также не противоречащие им нормативные акты в их конституционном толковании.

2. Федеральному Собранию надлежит принять федеральный закон, необходимость которого вытекает из статьи 4 Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» и статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций»», исходя из конституционных принципов налогообложения и настоящего Постановления.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 23 ноября 1999 г. № 16-П
«По делу о проверке конституционности
абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27
Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести
и о религиозных объединениях» в связи с жалобами
религиозного общества «Свидетели Иеговы» в городе Ярославле
и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.О. Лучина, судей М.В. Баглая, Н.Т. Ведерникова, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием представителей религиозного общества «Свидетели Иеговы» в городе Ярославле — В.А. Гладышева и А.Е. Леонтьева, представителей религиозного объединения «Христианская церковь Прославления» — Г.А. Крыловой и А.В. Пчелинцева, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителей Совета Федерации — Н.Ф. Воробьева, В.Г. Ульянищева и М.Г. Шарце

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, мнения специалистов — В.В. Борщева и В.В. Ряховского, выступления приглашенных в заседание представителей: от Комиссии по взаимодействию с религиозными организациями при Правительстве Российской Федерации — А.Е. Себенцова, от Министерства юстиции Российской Федерации — А.И. Кудрявцева, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — Н.А. Повериннову, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил...

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации религиозное объединение «Христианская церковь Прославления» и религиозное общество «Свидетели Иеговы» в городе Ярославле утверждают, что названные законоположения, примененные в их делах, ограничивают права граждан по признакам принадлежности к религиозной организации, не имеющей документа, подтверждающего ее существование на соответствующей территории не менее пятнадцати лет, и тем самым нарушают положения Конституции Российской Федерации о равенстве религиозных организаций перед законом (статья 14, часть 2), равенстве всех перед законом (статья 19, часть 1), свободе вероисповедания (статья 28), гарантированности свободы слова (статья 29, часть 1), праве на объединение (статья 30, часть 1), праве на образование (статья 43, часть 1), недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2), признании и гарантированности прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статья 17, часть 1).

...Органы прокуратуры, как следует из вынесенных ими правоприменительных актов, полагают, что религиозное объединение «Христианская церковь Прославления» и религиозное общество «Свидетели Иеговы» в городе Ярославле, как не имеющие подтверждения о своем существовании на соответствующих территориях на протяжении

нии не менее пятнадцати лет, в силу пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» до наступления указанного срока обязаны ежегодно перерегистрироваться и в этот период не вправе осуществлять названную деятельность.

Кроме того, в жалобе религиозного общества «Свидетели Иеговы» в городе Ярославле указывается, что решением Кировского районного суда города Ярославля от 18 мая 1999 года члену этого общества И.М. Щурову было отказано в удовлетворении жалобы на действия призывной комиссии, которая не предоставила ему возможность замены военной службы альтернативной гражданской службой. Суд пришел к выводу, что члены религиозной организации, не имеющей документа, подтверждающего ее существование на соответствующей территории на протяжении не менее пятнадцати лет, в силу абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» не пользуются правом, предусмотренным положением пункта 4 статьи 3 названного Федерального закона, согласно которому гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. 17 июня 1999 года судебная коллегия по гражданским делам Ярославского областного суда оставила решение суда первой инстанции без изменения, а жалобу И.М. Щурова — без удовлетворения. 3 августа 1999 года председатель Ярославского областного суда отказал в принесении протеста на данные судебные решения.

<...>

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, у Вас есть вопросы...

В.В. Лазарев. Да, я хотел бы задать вопрос Виктору Алексеевичу. Уважаемый Виктор Алексеевич, правильно ли я понимаю, что то общественное объединение, которое Вы представляете, имеет правовой статус религиозной организации?

В.А. Гладышев. Правильно.

В.В. Лазарев. Второй вопрос. Какое-либо действие в отношении Вашей религиозной организации статья 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» имеет в настоящее время?

В.А. Гладышев. У нас имеется предупреждение прокуратуры Ярославской области о том, что если мы не устраним нарушения, связанные со статьей 27 (пунктом 3), общество будет ликвидировано в судебном порядке.

В.В. Лазарев. Вы его устранили, насколько я понимаю, следуя этому предупреждению прокурорских работников. Сегодня какие-либо Ваши права, Вашей религиозной организации, в соответствии со статьей 27 Федерального закона нарушаются или нет? Вот к чему сводится мой вопрос.

В.Д. Гладышев. Документы прокуратуры в силе, но я не юрист, и Вы можете обратиться к господину Леонтьеву.

В.В. Лазарев. У меня вопросы к Анатолию Васильевичу. Анатолий Васильевич, вот то объединение, которое Вы представляете, имеет статус религиозной организации?

А.В. Пчелинцев. Да, имеет.

В.В. Лазарев. Имеет. Какие-либо требования статьи 27, оспариваемой Вами на предмет ее конституционности, затрагивают Вашу религиозную организацию?

А.В. Пчелинцев. Фактически нет, но представление, которое было внесено прокуратурой республики, не отозвано. И угроза, что эти нормы будут применены, остается.

В.В. Лазарев. Спасибо.

В.О. Лучин. Я хотел бы напомнить, уважаемые представители сторон, что каждый из представителей еще вправе внести какие-то дополнения в развитие вашего ответа — у нас свободный состязательный процесс. Благодарю Вас.

Г.А. Крылова. Разрешите мне дополнить ответ. Что вне зависимости от факта регистрации религиозного объединения, которое я представляю, часть 3 статьи 27 не говорит о том, что к зарегистрированным организациям данные ограничения не применяются. Здесь прямо буквально указано следующее: религиозные организации, не имеющие документов, подтверждающих их существование на соответствующей территории на протяжении не менее 15 лет, пользуются правами юридического лица при условии ежегодной перерегистрации, и далее указаны все те ограничения, о которых идет речь. То есть в законе прямо не сказано о том, что сам факт регистрации делает невозможным применение всех тех ограничений, которые указаны в обжалуемом заявителями пункте 3 статьи 27 Закона «О свободе совести и религиозных объединениях».

Кроме того, реальное положение дел таково, предупреждения прокуратуры не аннулированы, не признаны недействительными, они существуют до настоящего времени.

Далее, согласно пункту 4 статьи 8 закона централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

И если сопоставить это также со статьями 11 (пункты 2 и 3), то, прежде чем получить признание в качестве централизованной религиозной организации, нужно зарегистрировать несколько местных религиозных организаций. Поэтому мы полагаем, что, во-первых, сам факт регистрации не означает того, что к заявителям уже не может быть применена статья либо признано не действующим применение этой статьи до настоящего времени. А, во-вторых, данная конструкция закона в сопоставлении со статьями 8 и 11 заставляет религиозные организации, местные религиозные организации, специально входить в централизованные религиозные организации для того, чтобы получить статус юридического лица. Что в данном случае, кстати, произошло и с представляемой мной организацией. Она получила статус юридического лица уже гораздо позже того, как обратилась в Конституционный Суд с жалобой.

В.О. Лучин. Спасибо. Напоминаю, что ответы должны соответствовать заданному вопросу и не являться предметом новых ответвлений.

Уважаемые представители стороны от Совета Федерации... Валерий Васильевич, у Вас еще есть вопросы?

В.В. Лазарев. В связи с тем, что Галина Анатольевна столь развернуто поясняла позицию, у меня конкретный к ней вопрос. Если Вы полагаете, что действия прокуратуры нарушали Ваши права, не было ли обращения с жалобой на действия соответствующих должностных лиц?

Г.А. Крылова. С жалобой на действия соответствующих должностных лиц возможно обращаться тогда, когда они нарушают действующий закон. В данном случае органы прокуратуры буквально прочли и буквально применили пункт 3 статьи 27 обжалуемого закона, поэтому у нас даже не было оснований обращаться в суд общей юрисдикции: Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», в частности пункт 3 статьи 27, они не нарушали, а напротив, буквально следовали ему.

А.В. Пчелинцев. Уважаемый Суд, разрешите дополню коротко в связи с поставленным вопросом. В Республике Хакасия после принятия Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» сложилась абсолютно нездоровая ситуация. И органы прокуратуры пытались ликвидировать многие религиозные организации в соответствии в том числе со статьей 27 (пункт 3). И в связи с заданным вопросом хочу сказать, что ряд религиозных организаций обращались в суды общей юрисдикции, в частности «Лютеранская миссия Хакасии», которая существует свыше 450 лет в России. Дважды это дело слушалось в Верховном Суде Республики Хакасия и дважды в Верховном Суде Российской Федерации. Мы представляли интересы этой организации. И дело закончилось в пользу религиозной организации. Но данная религиозная организация тоже из этой республики, и она не пошла по этому пути, потому что этот путь очень долгий и дорогой, и она обратилась в Конституционный Суд. И то, что сегодня эта норма не применяется непосредственно, точнее, она уже применена фактически, то санкции не последовало в отношении религиозных организаций только потому, что дело находится в Конституционном Суде.

<...>

В.О. Лучин. Переходим к заслушиванию представителей стороны, издавшей оспариваемый нормативный акт.

Вы определили последовательность своих выступлений? Валерий Васильевич, Вы? Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Суда! К сожалению, только сегодня мы получили некоторые материалы, из которых явствует нечто такое, что позволяет мне обратиться к статье 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». И в докладе уважаемого судьи-докладчика прозвучало то, что данные организации-заявители зарегистрированы Минюстом, но в ходе вот уже тех вопросов, которые выяснялись в заседании, следует иметь в виду соответствующие факты, которые, на мой взгляд, подпадают под действие статьи 68 названного закона — прекращение производства по делу.

Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, прекращает производство по делу в случаях, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению... Далее я цитировать не хочу, поскольку имеется это основание (в соответствии с тем новым для меня, во всяком случае, документом) — и та и другая организации в настоящее время зарегистрированы в установленном законом порядке в качестве религиозных организаций и, следовательно, имеют все права, предоставленные религиозным организациям по действующему законодательству, и соответственно никакие их права не могут ущемляться.

Используя терминологию статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» я бы сказал, что выясняется ситуация ненадлежащего лица, ненадлежащего органа, который в данном случае обращается к Конституционному Суду. Право на обращение в Конституционный Суд с жалобой на нарушение прав и свобод согласно статье 96 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде обладают граждане (подчеркиваю, граждане!), чьи права и свободы нарушаются законом. В данном случае у нас заявители даже не граждане, ибо согласно статье 96, кроме граждан, да, могут быть заявители и общественные объединения, когда их права нарушаются законом, который к ним был применен в конкретном деле или может быть применен, и ситуация, которая имела место до обращения в Конституционный Суд, позволяла Конституционному Суду принять обращение к своему рассмотрению.

Ситуация, которая складывается сегодня, несколько иная, что, на мой взгляд, позволяет применить процитированную мною статью о прекращении производства по делу. Вот тот документ, который я цитирую, он не оглашался судьей-докладчиком. Повторяю, он был только что нам представлен, документ из Минюста, согласно которому «Христианская церковь Прославления» входит в структуру централизованной религиозной организации Ассоциации христиан веры евангельской «Церкви веры», религиозное общество «Свидетели Иеговы» города Ярославля входит в структуру «Управленческого центра Свидетели Иеговы России», которые прошли государственную регистрацию в Минюсте России, и в связи с этим Министерство юстиции Республики Хакасия и отдел юстиции Ярославской области на основании представленных подтверждений от централизованных организаций произвели перерегистрацию указанных местных религиозных организаций.

Согласно статьям 43, 68 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» полагаю возможным рассмотреть вопрос о прекращении производства по данному делу. Но если уже заявители высказали свои соображения по существу, то полагаю возможным также изложить, не настаивая на том, чтобы мое ходатайство рассматривалось непременно и сейчас, некоторые соображения, в частности позицию Государственной Думы, которую я здесь представляю.

Конечно, рассматривается дело довольно острое в социально-политическом плане, но в плане юридическом, полагаю рядовое. Впрочем, и политический аспект можно искусственно подогреть, а можно спокойно разобраться что к чему. Моя задача — обратить внимание на то, как формировалась государственная воля, выраженная в законе, какова она по существу и насколько удачно является нам вовне эта воля. И цель моего выступления — показать в этом плане, в этой части, что подвергаемый сомнению закон укладывается в рамки Конституции Российской Федерации. Нормы, вызвавшие столь острую реакцию заявителя, оправданны и социально, и конституционно.

Первое, что следует констатировать, — закон в окончательной его редакции являет собой достижение единомыслия, не просто компромисса, согласия, я бы сказал, единомыслия Государственной Думы, Совета Федерации

и Президента. Государственная Дума дважды конституционным большинством принимала этот закон. Совет Федерации дважды одобрял этот закон. Позиция Президента по отдельным аспектам правового регулирования менялась в ходе рассмотрения законопроекта в той или иной палате. Она трансформировалась, эта позиция, в конечном счете, и если рассматривать сегодня нормы статьи 27 Закона, то Президент устами своего представителя в Государственной Думе прямо и достаточно убедительно, аргументированно обосновывал необходимость именно тех нормативных положений, которые содержатся в этой статье (ссылаюсь здесь на стенограмму заседания Государственной Думы от 19 сентября 1997 года, страницы 15–16). Окончательная редакция закона, как явствует из материалов его прохождения, была одобрена и большинством действующих в России конфессий и иных религиозных организаций. Это — первое, что я должен был констатировать.

Второе, что следовало бы иметь в виду, а может быть, и решительнее надо сказать и решительнее надо сделать, на мой взгляд, — надо отделить зерна от плевел. Права человека и гражданина — это одно, а права различных объединений граждан — это другое. Право каждого на объединение — лишь одно из конституционных прав. Осуществлять права человека и гражданина, в частности в полном объеме реализовывать свободы, предусмотренные статьей 28 Конституции Российской Федерации, можно не вступая ни в какую организацию. Я иногда захожу в церковь и вместе с другими верующими прошу Бога — Отца, и Сына, и Святого Духа — помочь нам выйти из тех тупиков, в которые заходит наше общество, а иногда прошу Аллаха, чтобы он Ханство Небесное моим безвременно ушедшим друзьям из Татарстана, учителям моим, даровал. В данном случае мне нет необходимости, осуществляя свои права, иметь какого-то посредника, более того, некоторые религиозные объединения вообще считают посредничество между верующим и Богом излишним. Есть и такого рода религиозные позиции. Но суть дела не в этом. В Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях», в полном соответствии с Конституцией проводятся различия между правоотношениями в области прав человека и гражданина и правовым положением религиозных объединений.

Обратите внимание на статью 1, пункт 2 статьи 2, пункт 6 статьи 6. А сопоставление пунктов 5 и 6 статьи 4 рассматриваемого сегодня Закона ясно показывает, что права религиозных объединений — одно, а права их членов, права граждан — другое. Отсюда, как представляется, следует уточнить предмет жалобы заявителей. Очень любопытно, кстати, отвлекаясь в данном случае, потому что в тех возражениях, которые поступили в адрес Минюста (опять приходится экспромтом оценивать такого рода возражения), говорится не столько о правах заявителя, сколько о нарушениях вообще большого числа прав граждан, сколько о возможных нарушениях прав других объединений и так далее. Статья 125 Конституции в этой части позволяет очень ограниченному кругу субъектов обращаться в Конституционный Суд на предмет оценки того или иного закона с точки зрения его конституционности. Ни одно из тех объединений, которые сегодня обратились в Конституционный Суд, не обладают таким правом. Они могут заявлять только тогда запрос, когда их права нарушены в качестве объединения. И вот с этой

точки зрения надо оставить в стороне все нормы, которые не относятся к созданию и функционированию общественных объединений. В частности, статья 28 говорит о праве каждого, но не о праве объединений, каждого человека и гражданина — та статья, на которую мы будем слышать постоянные ссылки со стороны заявителей. Она-то не говорит о праве объединений.

Третье, на что я хотел бы обратить внимание, — фактически предметом рассмотрения являются нормы, предусматривающие регистрацию и перерегистрацию религиозных общественных объединений. А если более предметно, речь идет о том, какие объединения могут претендовать на статус полноправных религиозных организаций.

В решении данных вопросов следует прежде всего обратиться к двум статьям Конституции Российской Федерации: к статье 56 (пункт 3), которая позволяет заключить, что предусмотренное статьей 30 Конституции право на объединение не принадлежит к числу тех, которые не могут быть ограничены; право на объединение, повторяю, не принадлежит к числу тех, которые запрещается ограничивать; и к статье 13 Конституции, которая, как ни странно, выпадает из поля зрения заявителей. Статья 13 Конституции в качестве одной из основ конституционного строя предписывает запрещение создавать объединения, если они не отвечают целому ряду параметров. Я не перечисляю эти параметры, статью 13 всякий может посмотреть. Но именно норма данной статьи имеет для нас первостепенное значение. Все остальные нормы не могут трактоваться в противоречии с данной нормой. А норма статьи 55, на которую часто ссылаются, которая регулирует возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, имеет отношение к рассматриваемому вопросу и поднимаемым проблемам лишь косвенное и только постольку — поскольку.

Применительно к религиозным объединениям статью 13 Конституции следует толковать в русле пункта 2 статьи 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. На нее ссылаются и заявители. Пункт об ограничении в области свободы вероисповедания содержит, на мой взгляд, выражаясь современным языком, очень крутое положение в сравнении с любой нормой российского законодательства. Можно, в частности, ограничить свободу с точки зрения Европейской конвенции, цитирую: «в интересах общественного спокойствия или для защиты прав и свобод других лиц».

Таким образом, пункт 5 статьи 13 Конституции запрещает создание и деятельность объединений, цели или действия которых... (не цитирую, а обращаю внимание на формулировку — «цели и действия которых») речь даже не идет о том, что учредители что-нибудь совершили, что они уже действовали, — речь идет даже не о целях. В этой статье говорится о создании общественных организаций, поэтому Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусматривает механизм реализации названных мною конституционных норм. Прежде чем регистрировать какое-то объединение в качестве религиозной организации, государство должно убедиться, не очередная ли это «Аум синрикё» или какая-то подобная организация. В данном случае, между прочим, надо оговориться, может быть, в самом начале — я сейчас рассуждаю весьма абстрактно, оценивая соответ-

ствующие нормы, и совсем не имею в виду те религиозные организации, которые являются заявителями сегодня в данном процессе, абсолютно не вникая в характер их деятельности, напротив, полагая: коль скоро они зарегистрированы, это полноправные, очень даже приветствуемые религиозные организации. Но, прежде чем религиозная группа станет правоспособной в полной объеме, согласно воле законодателя должно пройти определенное время — 15 лет. Прежде чем эта организация станет централизованной, должно пройти еще определенное время, пока не будет зарегистрировано еще две таких же организации. Прежде чем это объединение станет российским, должно пройти 50 лет по закону. Все логично и последовательно — от религиозной группы до религиозной организации российского масштаба. И правовой статус объединений не может быть одинаковым, о равенстве здесь и речи быть не может. И в том же плане, в каком вы вынесли, уважаемые судьи Конституционного Суда, сегодня постановление по поводу соответствующих учреждений, члены которых, студенты то бишь, претендовали на равенство, точно так же, как там разный статус разных организаций в соответствии с законом, — точно так же и здесь: разные организации имеют разный правовой статус, и в этом плане ничего удивительного нет. Эта воля законодателя вполне конституционна.

Пятнадцать лет. Много это или мало? Бесперспективно и излишне говорить об этом в судебном заседании, как было бы неуместно дискутировать, сколько, скажем, должен прожить кандидат в Президенты Российской Федерации в России, — 10 лет, а раньше и не было десяти лет, вообще ничего не было. Десяти лет достаточно, чтобы убедиться, кто есть кто, или недостаточно? Законодатель считает — достаточно. 10 лет. Достаточно или недостаточно для того понять, что за организация перед нами? Ну, дискутировать сложно. Во всяком случае, полагаю, что надо же убедиться, и законодатель исходит именно из того, что группа в десять человек, пять семейных пар, я извиняюсь (прошу прощения, я опять же не имею в виду никого конкретно), группа, которая зарегистрировала себя в качестве религиозной организации, — это не очередная «Мария Дэви», которая объявила себя «Матерью Мира», не имеем ли дело с липовой организацией. Не имеем ли мы дело с организованной группой, которая какие-то свои интересы преследует, — вот что государство в соответствии со статьей 13 Конституции должно посмотреть.

Лично мне вообще кажется перебором (лично, подчеркиваю) то, что десять человек могут претендовать на создание религиозной организации, поскольку религии складываются столетиями, веками, но это моя личная позиция, естественно, а потом из трех соседних деревень три такие организации создают централизованную религиозную организацию, то есть трех достаточно, это 30 человек, все будет централизованно; 50 лет пройдет, три деревни организовали российскую религиозную организацию. Полагаю, что по существу (но, повторяю, это мое личное мнение) здесь законодатель перебрал в сторону какой-то псевдодемократии, а не демократии. Но от этого, так сказать, моего мнения можно уйти, отбросить личные мои соображения. Мы должны признать одно: государство Конституцией обязывается к тому, чтобы ставить под сомнение любую организацию, любое объе-

динение, ставить под сомнение, осуществлять соответствующие экспертизы с тем, чтобы они были зарегистрированы или перерегистрированы в качестве соответствующей организации.

Два последних положения пункта 3 статьи 27, полагаю редакционно неточно сформулированы — в этой части заявители, конечно, правы. В них буквально говорится об организациях. Между тем следовало говорить об объединениях, зарегистрированных ранее в качестве религиозных организаций. Это было бы точнее. Дело в том, что по новому закону они утрачивают качества полноправных религиозных организаций, приобретая качества, скорее, религиозных групп. В соответствии с первой частью пункта 3 статьи 27 все документы должны быть приведены в соответствие со статьями 6–10 закона. И следовательно, некоторые из зарегистрированных ранее объединений в качестве организаций зарегистрированных утрачивают какие-то права, которые они могли иметь по старому законодательству. Ухудшается положение этих объединений? Вне всякого сомнения ухудшается. Ухудшилось ли положение заявителей, пока они не прошли перерегистрацию в порядке пункта 6 статьи 8 Федерального закона? Несомненно. Соответствуют ли Конституции вообще действия законодателя, который федеральными законами ухудшает положение адресатов своих норм? По общему правилу да. И мы вынуждены сплошь и рядом во избежание большего зла (иногда это неоправданно), терпеть ситуацию, когда законодатель ухудшает положение российского гражданина.

Из этого общего правила, из того, что законодатель может ухудшить положение своих граждан, есть только два исключения: нельзя отменить или умалить права и свободы человека и гражданина и нельзя ухудшать положение налогоплательщика. Но... Опять же «но»: и то и другое исключения имеют свои исключения. Права и свободы можно, оказывается, ограничить в целом ряде случаев, и Конституция предоставляет такую возможность. И права налогоплательщика можно ухудшить, если только новые налоги не будут распространяться на отношения, возникшие до издания закона. Да и положение налогоплательщиков сплошь и рядом ухудшается. Но закон запрещает обратную силу в этой части. Конституция запрещает.

Права различных объединений не относятся к числу основополагающих, естественных. Они всегда расширяются или ограничиваются сообразно времени и обстоятельствам. В сфере религиозной жизни одно время наблюдался громадный беспредел в деятельности многочисленных и отечественных, и, можно сказать, зарубежных функционеров и лжефункционеров. Думаю, это ни для одной организации не хорошо, когда лжефункционеры появляются, а такие были. И мы до сих пор имеем основание этого опасаться. Позиция Государственной Думы в этом плане дважды была выражена и в постановлениях, обращенных к Президенту, и в постановлении, обращенном к Премьеру. Эти документы в деле имеются.

Четвертое — в обращении религиозного объединения «Христианская церковь Православия» положения части 3 статьи 27 объявляются противоречащими части 1 статьи 54 Конституции Российской Федерации, поскольку, дескать, придается обратная сила закону, ухудшающему положение граждан. Можно было бы уже и не анализировать данное положение заявителя,

поскольку права граждан — одно, а права организации — другое, поскольку законодатель может по общему правилу придавать закону обратную силу. Это право законодателя. Оно, правда, имеет ограничения, но тем не менее возможно. Но в данном случае дело в другом — часть 3 статьи 27 Федерального закона не устанавливает никакой ответственности. Отсутствие 15-летнего срока существования объединения никем не рассматривается в качестве правонарушения. Это же не правонарушение! Поэтому и по данной причине статья 54 Конституции не имеет никакого отношения к рассматриваемой проблеме. Нельзя представлять дело таким образом, что ужесточение условий по новому закону дает тем не менее кому-то право жить по старому закону. В настоящей ситуации, кстати, имеет место весьма демократическая ситуация. Имеет место, на мой взгляд, переживание старого закона. Законодатель демократически пошел по пути реализации этого известного, описанного в свое время еще профессором Тилле, института переживания старого закона. Здесь возмущаются тем, что вот там ежегодно надо перерегистрировать. Вот это и есть переход от положения, когда объединение имело все права, к положению, когда оно впоследствии будет обладать всеми правами, но это промежуточное положение. Оно, с одной стороны, являет собой действие старого закона, а с другой стороны — в определенной части устанавливает действие новых норм. Мне могут возразить, что имеет место юридическая ответственность, поскольку религиозные объединения ликвидируются в качестве юридического лица. Однако ответственность юридического лица регулируется статьей 56 Гражданского кодекса. А статья 61 о ликвидации юридического лица содержит самые разные условия. И даже если не по своему желанию прекращается деятельность лица, это не имеет отношения к его юридической ответственности, за исключением одного основания, когда юридическое лицо неоднократно и грубо нарушает закон. Не идет речь о юридической ответственности религиозной организации и в смысле статьи 14 Федерального закона, которая регулирует ликвидацию данного объединения. Неслучайно, кстати, статья 14 Федерального закона не оспаривается. А ведь прежде, чем стать субъектом, адресатом статьи 14, надо стать религиозной организацией. Таким образом, в нашем случае имеет место совсем другое — деятельность без надлежащего разрешения. Именно перерегистрация должна дать юридическое основание, легитимацию деятельности религиозного объединения в качестве юридического лица. В связи с обращением к Гражданскому кодексу следует подчеркнуть и более общие положения. Гражданский кодекс является одним из определяющих актов в законодательстве о религиозных объединениях, о чем говорит статья 2 данного Федерального закона. Но, как мне представляется, именно в части деятельности юридических лиц, а не в части их государственной регистрации. Здесь, в части государственной регистрации, законом могут устанавливаться ограничения. Более того, Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» является специальным по отношению к Гражданскому кодексу в этом отношении. Подчеркиваю, не в части деятельности юридических лиц, а в части организации того или иного объединения. Любые организации могут осуществлять деятельность в качестве юридического лица только тогда, когда их деятельность в той или иной сфере разрешена. Не

думаю, что организация, которая сегодня объявит себя производителем космических вооружений, будет непременно зарегистрирована в качестве юридического лица. А может быть, и вообще вооружений, не только космических. То есть в данном случае действуют специальные законы. Европейский парламент на одном из своих заседаний в феврале 1996 года принял постановление, в котором призывает правительства стран-членов — «не предоставлять статус религиозной организации автоматически». Вот установка Европейского парламента России, которая является членом Совета Европы: не предоставлять статус религиозной организации автоматически. Этим и руководствуется российский законодатель. Этим следует руководствоваться в деятельности по регистрации и перерегистрации многочисленных религиозных объединений в качестве религиозной организации. И соответственно, в предоставлении им всех прав во всей их полноте. Сам факт отказа в перерегистрации не посягает на принцип равенства данных организаций перед судом. Нет, поскольку суд будет решать вопрос о судьбе объединения, если этому объединению отказали неправомерно в перерегистрации.

И последнее. Уважаемый заявитель, один из заявителей, прошу прощения, боюсь ошибиться — кто, просил вас выбросить это оружие на свалку, а не решать вопрос о том, в кого это оружие будет стрелять. Это мне напоминает ситуацию, когда предлагают выбросить спички, поскольку дети играют с ними, а в результате случаются пожары. Так вот, полагаю, что законодатель вполне сознательно и конституционно установил соответствующие ограничения, которые вполне укладываются в рамки норм Конституции. Более того, законодатель следовал нормам, обязывающим его установить такого рода ограничения.

Спасибо.

В.О. Лучин. Благодарю Вас, Валерий Васильевич.

<...>

В.О. Лучин. Вопросы, да? Хорошо.

Уважаемые представители заявителей, вы имеете возможность задать корректные вопросы представителям стороны, издавшей нормативный акт, чтобы продолжить нашу работу. Пожалуйста.

Если можно, если это адресные вопросы, называйте, к кому вы обращаетесь.

А.Е. Леонтьев. Да, у меня адресные вопросы к уважаемому представителю Государственной Думы Российской Федерации. Вы здесь упомянули статью 68 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде в качестве ссылки для своего требования о том, что данное дело подлежит прекращению. В связи с этим у меня вопрос: какое именно основание для прекращения производства по делу Вы имеете в виду, которое указано в статье 68?

В.В. Лазарев. Я имею в виду именно то основание, что у вас отпали причины, по которым вы обратились в Конституционный Суд с жалобой в связи с тем, что были нарушены ваши права в качестве религиозной организации. Сейчас вы являетесь религиозной организацией, ваши права в полном объеме осуществляются. Меня совершенно не волнует, что какие-то

там прокурорские работники, видите ли, могут еще покушаться на ваши права. Сколько угодно, да. Они, возможно, и будут это делать. Но нет оснований обращаться в Конституционный Суд, поскольку все ваши права в соответствии с законом вы имеете как религиозная организация.

А.Е. Леонтьев. Я уточню вопрос: какое из двух оснований, которые предусмотрены законом, а именно статьей 68, Вы имеете в виду? Основания к отказу в принятии обращения, выявлены какие основания или если вопрос, разрешаемый законом, не получил разрешения в Конституции или по своему характеру и значению не относится к числу конституционных?

В.В. Лазарев. В данном конкретном случае я имел в виду именно формальную сторону, поскольку вам можно отказать в принятии обращения к рассмотрению. А тот факт, что оно было принято в свое время, вы указываете это в возражениях, я успел убедиться в этом. Вы указываете в возражениях Министерству юстиции, что было же принято к рассмотрению. Да, оно было принято, но при других обстоятельствах. А статья 68 говорит о том, что если в ходе заседания будут выявлены основания. Да, в ходе заседания мы убеждаемся по целому ряду документов, в частности по ответам на те вопросы, которые лично я поставил, что основания эти отпали для обращения.

А.Е. Леонтьев. Будьте добры, пожалуйста, приведите норму закона, которая говорит о том, что основанием к прекращению дела является изменение ситуации, как, например, в Уголовном кодексе Российской Федерации.

В.В. Лазарев. Ну в Уголовном кодексе иная формулировка, а в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде несколько иная формулировка, и я ее цитирую как раз. На мой взгляд, это как раз именно те основания. Именно в ходе заседания они сегодня выявлены. Формулировки несколько разные, здесь нет конкретизации, что это за обстоятельства. Обстоятельства, которые имеются в виду, надо смотреть в других статьях. Помимо статьи 68 целый ряд других норм. В данном случае речь идет о том, нарушены ли Ваши права как объединения или не нарушены. Соответствующие нормы того же закона позволяют вам обращаться в Конституционный Суд тогда, когда нарушены ваши права или могут быть нарушены. Сейчас они не нарушены. Они и не были нарушены, поскольку вас просто-напросто предупреждали, что если вы не зарегистрируетесь в течение определенного срока... Кстати, еще одно обстоятельство: весь 1999 год все могут использовать еще свои права для регистрации в качестве религиозной организации. И вообще в течение 1999 года, рассмотрение такого рода вопросов это скорее дело обычных судов.

А.Е. Леонтьев. Правильно я понял, что в тексте закона нет такого основания, как изменение ситуации? Вы имеете в виду основания к отказу в принятии обращения, то есть что оно недопустимое?

В.В. Лазарев. Да, правильно. В ходе заседания установлено, что эти основания отпали.

А.Е. Леонтьев. Значит ли это, что Вы ссылаетесь на статью 97 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде «Допустимость жалобы»?

В.В. Лазарев. Да, значит. И статья 97 в данном случае отсылочная, если я не ошибаюсь. «Допустимость жалобы». Закон затрагивает конституцион-

ные права и свободы граждан, причем граждан, а не объединений. Здесь еще есть вопросы, если толковать эту статью, систематическое дать толкование. Я бы еще подумал, «будь я директором», — принимать ли во внимание это обстоятельство, поскольку обратились не граждане, а объединение и предмет жалобы очень своеобразен.

В.В. Леонтьев. Правильно ли я понял, что Вы утверждаете, что обжалуемая норма не затрагивает конституционных прав и свобод граждан вообще?

В.В. Лазарев. Вы вообще говорите, что затрагиваются права и свободы многих граждан. В Конституционном Суде рассматривают только тогда соответствующие запросы, когда Иванов Иван Иванович, Петров Петр Петрович обращаются в Конституционный Суд с жалобой на то, что их права (конкретно их, граждан, права) нарушены соответствующим правоприменением. Мы в данном случае не видим такого запроса со стороны граждан.

А.Е. Леонтьев. Правильно ли я Вас понимаю, что Вы отказываете гражданам в праве пользоваться таким инструментом для реализации своих прав, как объединение?

В.В. Лазарев. Объединение? Нет. Почему же? Объединение имеет очень многие права и возможности, эти права можно было бы расширить. Но в статье 125 Конституции прямо обозначен круг субъектов, которые могут обращаться в Конституционный Суд с запросом об оценке соответствующего закона на предмет конституционности. Никакие объединения, подобные вашему, там не значатся. Объединению можно обращаться с запросом, когда его права нарушены как объединения.

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, я прошу Вас считаться с тем, что постановление о принятии к рассмотрению данного дела принято Конституционным Судом и надо исходить из этого факта, пока нет другого.

В.В. Лазарев. Ваша честь! Я считаюсь с этим обстоятельством и полагаю, что в тех условиях, когда не было соответствующих документов, а регистрация произошла после того, как обратились заявители, соответствующие новые документы появились, и Конституционный Суд, на мой взгляд, может пересмотреть свою позицию в этой части.

А.Е. Леонтьев. И последний вопрос. Считаете ли Вы, что в данном случае права заявителей никоим образом не нарушены примененным к ним Законом?

В.В. Лазарев. Полагаю, да. Органы прокуратуры предупреждали. Соответственно, ваши объединения, которые на тот момент не были религиозными организациями, они были объединениями, они были группами, это определенный статус в смысле нового закона, и прокуратура предупреждала о том, что если вы не зарегистрируетесь, вы не можете осуществлять определенную деятельность. Вы прислушались, зарегистрировались и сегодня можете осуществлять эту деятельность в полном объеме.

А.Е. Леонтьев. Все понятно. Спасибо. Мне Ваша позиция ясна.

<....>

Вы заявили, что не усматриваете нарушения прав и свобод человека в связи с данным обращением, поэтому у меня вопрос. Известно ли Вам, что немецкий гражданин Гиглер Вернер, который осуществлял свою деятельность в объединении «Свидетели Иеговы» города Ярославля, был вынужден

прекратить свою деятельность в этом объединении и не может вернуться туда, так как представление прокуратуры, основанное на обжалуемой норме, до сих пор в силе, впрочем, как и эта норма?

В.В. Лазарев. Полагаю, что в соответствии с тем статусом, который вы теперь имеете, иностранный гражданин может осуществлять деятельность, дозволенную законом, и, следовательно, никаких проблем с этим нет, а деятельность прокурора будет признана незаконной, если он вдруг будет препятствовать.

<...>

А.Е. Леонтьев. Следующий вопрос: известно ли Вам, что означают с точки зрения закона, два письменных предупреждения — представление и предупреждение прокуратуры для такого юридического лица, такой некоммерческой организации, как религиозная организация, в соответствии со статьей 33 Закона «О некоммерческих организациях»?

В.В. Лазарев. Полагаю, что как только вы получили статус религиозной организации, ни один прокурор не будет осуществлять в отношении вас каких-либо действий в соответствии с этим новым обстоятельством. И у вас нет сейчас никакого доказательства того, что после того, как вы получили регистрацию, прошли перерегистрацию, как угодно, чтобы какое-то должностное лицо, прокурор в отношении вас предприняли какие-либо действия. Но вы все время ссылаетесь на те действия прокурорских работников, которые имели место до вашей перерегистрации.

А.Е. Леонтьев. Известно ли Вам, что после перерегистрации районный суд города Ярославля отказал члену данного объединения Шурову в праве на альтернативную гражданскую службу со ссылкой на то, что данное объединение не имеет подтверждения о 15-летнем стаже на данной территории и сослался на обжалуемую норму?

В.В. Лазарев. Мне не известен этот факт. Полагаю, что он не известен никому, поскольку в материалах дела вашей жалобы он не проходит, этот факт. У гражданина Шурова были вполне законные основания претендовать на осуществление своего права на альтернативную военную службу, основываясь на прямом действии соответствующей конституционной нормы и руководствуясь известным постановлением Конституционного Суда, где освещается этот принцип непосредственного действия соответствующей конституционной нормы, согласно которой гражданин имеет право на альтернативную военную службу. И в данном случае никто не может препятствовать осуществлению этого права, и об объединении не может идти речь — это права граждан, они осуществляются несколько иным образом.

А.Е. Леонтьев. Вы совершенно справедливо упомянули здесь определение Конституционного Суда по запросу Беловского суда Кемеровской области, которое было до вступления в силу Закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». В этом законе содержатся основания для ограничения этих прав. Это мой вопрос.

В.О. Лучин. Уважаемый заявитель, так же нельзя.

А.Е. Леонтьев. Прошу прощения.

В.О. Лучин. Уважаемый представитель стороны, Вы не вправе комментировать ответ, который Вам дали на поставленный вопрос. Вопрос — ответ.

А.Е. Леонтьев. Вопрос: известно ли Вам, что статья 28 Конституции Российской Федерации говорит о том, что право на свободу вероисповедания — это и индивидуальное, и совместное право, не разделяя его на права граждан и права объединения?

В.В. Лазарев. Зачитайте, пожалуйста, статью 28. Мне это не известно.

<...>

А.Е. Леонтьев. «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию» и далее — «иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

В.В. Лазарев. Я понял, о чем идет речь — о совместном с другими осуществлении своего права по отправлению культа, не обращаясь ни к какой организации. Да, в данном случае норма этой статьи 28 реализуется вполне. Спасибо.

А.Е. Леонтьев. Значит ли это, что теперь все граждане Российской Федерации должны именно в такой форме осуществлять совместное исповедание, о которой Вы здесь заявляете?

В.В. Лазарев. Нет. Абсолютно нет. Каждый гражданин имеет самые разные возможности.

А.Е. Леонтьев. Хорошо. Далее. Пожалуйста, скажите, уважаемый представитель, известно ли Вам, что статья 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод также говорит о том, что понятия прав индивидуальных и прав группы лиц неразделимы и все это является составными, неотъемлемыми составными частями права на свободу религии?

В.В. Лазарев. Какая статья, простите?

А.Е. Леонтьев. Хочу обратить Ваше внимание, например, на пункт 34.

В.Г. Стрекозов. Уважаемый Виктор Осипович, я прошу слово по порядку ведения заседания.

В.О. Лучин. Да. Пожалуйста.

В.Г. Стрекозов. Уважаемый заявитель и уважаемый представитель стороны, принявшей акт, думаю, здесь у нас сейчас не этап «дискуссия — обоснование своих позиций». У вас еще будет для этого возможность в своей заключительной речи можете опровергать и подтверждать любые мысли. Сейчас просьба: задавайте вопрос, на который вы хотите получить четкий ответ. Это ни в коем случае прошу не рассматривать как ограничение ваших прав. Просто напоминаю, что у вас еще будет возможность обосновывать свою позицию дополнительно, возражать и так далее. Прошу меня извинить.

А.Е. Леонтьев. Спасибо, Ваша честь. В связи с этим у меня больше нет к Вам вопросов, и я обращаю на это внимание в заключительном слове. Большое спасибо.

<...>

Г.А. Крылова. У меня вопрос к господину Лазареву — представителю Государственной Думы.

Скажите, пожалуйста, уважаемый представитель, связывает ли законодатель в пункте 3 статьи 27, то есть в той статье, которую обжалует заявитель, ограничение прав с фактом регистрации или перерегистрации религиозного объединения или же законодатель прямо связывает ограничение этих прав

только с фактом 15-летнего существования? Я прошу дать ответ по тексту закона, а не из области личных рассуждений.

В.В. Лазарев. Всегда текст любого закона, любой правовой нормы толкуется систематически в системе с другими нормами. И толкование может быть самым разным. Статья 27, конечно же, связывает соответствующие последствия с регистрацией, или нерегистрацией, или перерегистрацией соответствующего объединения в качестве религиозной организации. Если только организация перерегистрирована, зарегистрирована, к ней эта часть не имеет никакого отношения.

Г.А. Крылова. Уважаемый представитель, если можно, я хотела бы услышать не толкование закона, а прямой текст закона в ответе на мой вопрос: скажите, пожалуйста, где в тексте закона законодатель связывает факт ограничения с регистрацией или с перерегистрацией, как Вы нам сейчас об этом сказали?

В.В. Лазарев. Все ограничения соответствующих религиозных объединений содержатся в статьях 12 и 14. Что касается статьи 27, ограничения не относятся к религиозной организации, они относятся к определению статуса соответствующего объединения — является оно или не является, может являться или не будет являться религиозной организацией, поскольку есть статус религиозной группы. Религиозная группа и религиозная организация имеют разный статус, и статья 27 регулирует то, другое или даже переходное положение от религиозной группы к религиозной организации. Поэтому, естественно, исходя из места данной статьи в данном законе, я и делаю такие выводы, а не только потому, что здесь буквально не говорится, что не имеет отношения данная статья к какому-то объединению.

Г.А. Крылова. Уважаемый представитель, не могли бы Вы подтвердить свои выводы и свое толкование — системное толкование данного Закона — прямой ссылкой на текст пункта 3 статьи 27, который обжалуется заявителями? Я еще раз повторю мой предыдущий вопрос, на который Вы мне не отвечаете: связывает ли законодатель факт ограничения с наличием регистрации или он связывает этот факт ограничения с 15-летним сроком существования?

В.В. Лазарев. Да, разумеется, связывает с 15-летним сроком существования, если данная организация не идет по пути регистрации или перерегистрации, указанных в предшествующих нормах закона. Если это религиозная группа, то к религиозной группе относится 15-летний срок ее существования, если она получает статус организации. Такой статус, который вы получили, не имеет вообще никакого отношения к этой норме, в том числе о 15-летнем сроке существования.

Г.А. Крылова. Я Вас еще раз спрашиваю... Это Ваше рассуждение...

В.О. Лучин. Я прошу прощения, уважаемая Галина Анатольевна. Я рекомендую Вам избегать в различных вариациях, в различных редакциях задавать один и тот же вопрос. Это не пытка, простите. Он ответил так, как считает нужным, возможным.

Г.А. Крылова. Хорошо. Скажите, пожалуйста, как в данном случае Вы относитесь к тексту тех самых прокурорских представлений, где опять-таки ограничения связаны не с фактом регистрации или перерегистрации, а толь-

ко, как прямо указано в законе, с существованием на соответствующей территории в течение 15 лет. И одно, и второе представления, которые имеются в материалах дела, не говорят ни о какой регистрации, перерегистрации, а связывают ограничения только с этим сроком, как и указано в законе?

В.В. Лазарев. Полагаю, на этот вопрос более компетентно и правильно может ответить представитель Генеральной прокуратуры, но если Вы уж очень хотите знать мое мнение, то он ссылается на статью 27 и ему не обязательно все расписывать в своем представлении. Совершенно очевидно, что он обращается в данном случае к религиозной группе, которая не прошла соответствующей перерегистрации, и, соответственно, просит до тех пор, пока она не прошла перерегистрацию, не осуществлять той деятельности, которая запрещена соответствующими пунктами данной статьи 27. Все нормально.

Г.А. Крылова. Я хотела бы у Вас уточнить по статье 14 Конституции Российской Федерации — о принципе равенства религиозных объединений перед законом. Вы в своих пояснениях говорили о статусе полных религиозных организаций и о статусе неполных религиозных организаций, которые тем не менее к этому полному статусу могут приблизиться через какое-либо время, и о том что, дескать, только в этот период они подвергаются ограничениям. Вы не могли бы прокомментировать, каким образом это соотносится с принципом равенства религиозных объединений перед законом?

В.В. Лазарев. Уважаемая Галина Анатольевна, в данном случае разные организации, точнее — разные объединения, не могут ставиться на одну доску. Объединения — и в смысле этого закона, и не только в смысле этого закона — могут быть разными. Есть религиозные группы, и есть религиозные организации. Скажем, здесь две религиозные организации сегодня представлены в числе заявителей, и я не вижу неравенства между вами. Но есть неравенство, и так я это понимаю, между религиозной организацией и тем объединением, которое не стало еще религиозной организацией. Вот точно так же, как есть разница между образовательным учреждением, аккредитованным государством, и образовательным учреждением, которое в течение долгого времени существует, ведет образование, но не получило государственной аккредитации (там, правда, не говорится «15 лет»), есть разница между религиозной группой и религиозной организацией.

И эта разница выливается в соответствующее неравенство их прав, и это неравенство прав отнюдь никак не может нарушать статью, где говорится о равенстве объединений. Да, о равенстве объединений одинакового правового статуса.

Г.А. Крылова. Правильно ли я Вас поняла в связи с этим объяснением, что принцип равенства религиозных организаций зависит от государственного признания статуса религиозной организации?

В.В. Лазарев. Нет, неправильно поняли. Еще раз подчеркиваю, что речь идет не о принципе равенства религиозных организаций. Да, религиозные организации все равны между собой. Но прежде, чем претендовать на равенство, надо стать организацией, а до тех пор, пока религиозное объедине-

ние не стало религиозной организацией, оно не может претендовать на какой-либо принцип равенства. Вот в чем дело. Как только вы стали религиозной организацией, вы приобрели все права, какие свойственны этой организации, и равны с другими религиозными организациями абсолютно, и никто сомнению это не подвергает, а если кто подвергает, их можно в суде, так сказать, поправить. А вот те объединения, которые пока существуют как религиозные группы, которые не зарегистрированы и не перерегистрированы, они с вами не равны. И тут никуда не денешься, у них другой правовой статус.

Г.А. Крылова. Хорошо, у меня нет больше вопросов.

В.О. Лучин. Уважаемый Виктор Георгиевич, вы хотели дополнить ответ Валерия Васильевича?

<...>

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, в связи с тем, что Вы сказали, законодатель вправе провести эти ограничения, но ведь не любые ограничения — не прихлопнуть, взять и раздавить, да? Не такую цель преследует эта статья. Смысл ее — о соразмерности ограничений. Не могли бы Вы пояснить, какова цель ограничения и как соразмерны с целью ограничения, вводимые в соответствии с этим пунктом, которые заключаются в том, что в течение 15 лет организация не имеет, например, права производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные материалы, аудио- и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения?

Валерий Васильевич, я понятно спросил? Не обязательно только по этой статье. В принципе этот мой вопрос может относиться ко всем пунктам. Меня интересует: эта проблема соразмерности средств, то есть размеров ограничений и целей, которые при этом ставит законодатель? Учитывая еще вдобавок, что это вводится в условиях, когда до принятия, до того, как закон вступил в действие, этого ограничения не было именно у этих же самых организаций, на которые он теперь распространяется, если нет 15-летнего срока.

В.В. Лазарев. Ваша честь, прежде всего, я ориентируюсь именно на статью 13 Конституции (на пункт 5), где говорится: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Федеральный закон о свободе совести — это механизм реализации данной конституционной нормы. Какие организации надо посчитать не способствующими утверждению данных ценностей, освящаемых нашей Конституцией, — это вопрос непростой. Кому предоставить право и какие средства предлагать для того, чтобы исключить действия нормы данной и других конституционных норм в отношении каких-то объединений, — вопрос сложный.

Как вы знаете, есть соответствующее постановление, которое предполагает в первую очередь экспертизу — религиозная это организация или не религиозная. Хорошо это или плохо?

Тут, может быть, так сказать, чьи-то права нарушены: мало ли кто вдруг будет вмешиваться в нашу внутреннюю жизнь, мы вот считаем религиозной и будем распространять свою литературу и туманить головы гражданам.

А это вообще влечет за собой очень серьезные последствия, поэтому соизмерение целей и средств — дело, конечно, серьезное. Думаю, как раз именно в этом плане и обоснованно установление определенного срока, в течение которого организация о себе заявляет, и этот срок позволяет избрать средства, соразмерные тому, что вскрывается за этот 15-летний период. Если эта организация действительно та, которая привлекает граждан, если она действительно религиозная, если вся ее деятельность полностью основана на законе, то, разумеется, нет никаких препятствий. Я не говорю о другой ситуации. Речь идет о новых группах, которые 15 лет не существовали на территории России, о них же идет речь, а не вообще о религиозных объединениях.

В.Д. Зорькин. Но у которых все же нет 15-летнего срока?

В.В. Лазарев. Да, конечно, нет 15-летнего срока, о них идет речь. И не важно, были они ранее зарегистрированы или не были ранее зарегистрированы, — ситуация изменилась, ведь не случайно этот закон появился. Закон появился во многом, полагаю, как реакция на ту ситуацию, которая сложилась в нашем обществе в плане появления многочисленнейших таких организаций. Не думаю, что наши заявители со всеми этими организациями солидарны, поскольку они порой пропагандируют, распространяют литературу, которая расходится вообще и со здравым смыслом, и с нашими социально значимыми ценностями и целями.

А изыскание средств — не такое простое дело. Очень сложное. Но это дело касается конкретной правоприменительной деятельности во многом, потому что на местах могут определять соответствующие средства, и эти средства обжалуются в законе. Мы не должны забывать, что статья 27 предусматривает решение вопроса в конечном счете в суде. Ведь орган, который не регистрирует, не перерегистрирует, должен через суд каким-то образом действовать впоследствии. И там будут решать, соразмерны средства целям закона или несоразмерны.

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, я сейчас не спрашиваю о том, как будет решать суд конкретно по какой-то организации. Я, поверьте, знаю закон наш и знаю, что нам нельзя исследовать определенные фактические обстоятельства. Я сейчас спрашиваю о другом — о соразмерности целей и средств применительно к норме, на основе которой будут действовать правоприменители. Но я не настаиваю на продолжении, мне понятен ход Ваших рассуждений. Спасибо.

<...>

Значит, в связи с тем, что Вы сказали, эти организации, которые обжаловали статьи закона, и, наверное, среди них не только те, которые обжаловали, но найдутся и другие, они существовали и до Закона 1997 года. Так ведь, да?

В.В. Лазарев. Да, по-видимому.

В.Д. Зорькин. Вы сказали, что государство вправе себя застраховать, условно говоря, и общество, интересы соблюсти. Почему оно не делало это

по Закону до 1997 года? Оно что, исходило из того, что они не относятся вот к таким опасным? Потому что Конституция же, на которую Вы ссылались, она действовала ведь и в 1993 году. Я сейчас задаю этот вопрос, чтобы прояснить смысл закона, который вкладывал законодатель, принимая его. Что, Конституция позволяет исходить из предположения о том, что могут быть совершены вредные поступки, и ограничить в данном случае, не предоставлять право, которое дано другим организациям? Но тогда на чем оно основывалось применительно к такого рода организациям, как не имеющим 15-летнего срока, не имеющим документа о 15-летнем сроке при предоставлении, если оно к ним относилось совершенно по-другому, до принятия этого Закона? Вот тут надо прояснить это обстоятельство.

В.В. Лазарев. Ваша честь! Ничего нет удивительного в том, что законодатель, исходя из ситуации, устанавливает разный статус одних и тех же объединений. Вот ранее не представлялось опасным. Впоследствии, не применительно к данным организациям, объединения самые различные стали вырастать как грибы после дождя — возникла новая ситуация. И потому законодатель после многих дискуссий пришел к выводу, что все-таки нужно ввести ограничения для религиозных групп, подчеркиваю — для религиозных групп, которые еще не стали религиозной организацией, поскольку существуют недавно. Здесь иногда ссылаются на то, что они были зарегистрированы, скажем, в 1992 году. Речь даже ведь не обязательно идет о документе. Есть возможности доказывать существование организации в судебном порядке, и с этой точки зрения 15-летний срок нетрудно доказать в судебном порядке, если это объединение действительно существует долгое время в России.

В.Д. Зорькин. Спасибо. Еще один вопрос, уважаемый Валерий Васильевич, в связи с Вашим тезисом о группах и организациях. Как Вы полагаете, смысл статьи 27 применительно к вопросу о том, пользуются или не пользуются правами, предусмотренными в тех статьях, к которым отсылает соответствующий пункт статьи 27? Те религиозные организации, которые по Закону 1997 года пользовались этими правами, то есть им не нужен был 15-летний срок, чтобы приобретать и распространять литературу, приглашать проповедников и т.д., до тех пор пока они не перерегистрировали устав, то есть не позднее 31 декабря 1999 года, могут считаться как организации, не имеющие 15-летнего стажа без перерегистрации этого устава?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Это очень интересный вопрос. На него так просто не ответишь окончательно и точно, поскольку законодатель установил срок регистрации до 31 декабря 1999 года. И не исключено, что на этой основе действия прокурорских работников можно ставить под сомнение относительно тех организаций, которые еще не успели перерегистрироваться в какой-то части. Это в судебном порядке можно было бы и оспорить, потому что они имеют полное право в течение 1999 года осуществлять те права, которые они осуществляли, и с этой точки зрения могут перерегистрироваться 31 декабря соответственно.

В.Д. Зорькин. То есть Вы полагаете, что в соответствии с этой интерпретацией, с этим толкованием пункта 4 и во взаимосвязи с теми частями пункта 3 это означает, что в части первой пункта 3 устава и иные учреди-

тельные документы религиозных организаций до их приведения в соответствие с настоящим федеральным законом действуют лишь в той части, которая не противоречит настоящему закону? Они имеют в виду то, что помимо статьи 27, ограничение в данном случае не действует до перерегистрации. Так Вы полагаете, да?

В.В. Лазарев. Возможно, здесь нечто отлагательное, что ли, существует. С одной стороны, предупреждают, что вы осуществляете деятельность, вам надо перерегистрироваться, а с другой — организации могут вообще пока на это время прекратить эту деятельность, поскольку они не знают, будут ли перерегистрированы, то есть не осуществлять эту деятельность. Следовательно, какой-то момент отлагательного свойства, на мой взгляд, может здесь просматриваться, но только отлагательного и применительно к конкретным, так сказать, объединениям, к конкретным ситуациям. Это не говорит о конституционности или неконституционности этой нормы. Вот, в данном конкретном случае было так, в другом конкретном случае будет несколько иначе. До 31 декабря это дело правоприменительных органов на местах.

В.Д. Зорькин. Спасибо, Валерий Васильевич.

В.О. Лучин. Владимир Георгиевич, пожалуйста.

В.Г. Стрекозов. Уважаемый Валерий Васильевич, у меня вопрос к Вам скорее не как к представителю Государственной Думы, который обязан защищать закон, а как к одному из видных наших конституционалистов российских, как к теоретику права. Вот, скажите, те цели, которые ставил перед собой закон, введя 15-летний ценз оседлости, так сказать, могли ли быть достигнуты другими способами? Ну например, четкими критериями для регистрации? Как, по Вашему мнению?

В.В. Лазарев. Ваша честь, полагаю, что нет. Можно было бы предположить, что у нас достаточно средств для того, чтобы решить, какая организация должна быть зарегистрирована, а какая нет. Думаю, что в данном случае было бы довольно много произвола со стороны правоприменительных органов, со стороны тех, кто регистрирует. Когда же установлена хотя бы вот эта формальная норма, — срок 15 лет, все-таки есть возможность посмотреть кто есть кто. Много это или мало другой вопрос, но кто есть кто можно посмотреть! В противном случае — одним бы давали, а другим нет! По основаниям, которые всегда были бы здесь сомнительными. Ибо непродолжительный период существования многих организаций заставлял бы прибегать к какому-то незаконным (в обход закона) действиям со стороны правоприменяющих органов.

В.Г. Стрекозов. Ну скажем, даже не ограничивает эти соображения, когда мы партии регистрируем, общественные и другие объединения. Никаких же сроков не устанавливаем! Кто его знает — вдруг это будет фашистская организация или любая другая.

В.В. Лазарев. Ваша честь!

Да, конечно, вне всякого сомнения, но здесь есть особенности. Полагаю, законодатель учитывал особенность именно религиозной организации, поскольку речь идет о каких-то внутренних чувствах, внутренних переживаниях, которые очень сложные.

Политическая идеология — она изменчивая. И что там говорить о политиках и политических деятелях — не в этом зале! А что касается религиозной идеологии и религиозного сознания, то оно очень своеобразно, специфично! И, на мой взгляд, если оно войдет в чью-то голову, если его путем распространения литературы, другим путем в голову чью-то так или иначе внедрят, — это очень серьезно! Очень серьезно. Куда более серьезно, нежели деятельность какой-то другой, например общественно-политической организации, я так понимаю эту проблему.

В.О. Лучин. Спасибо, Валерий Васильевич. Есть ли другие вопросы у судей? Нет. Благодарю.

<...>

В.В. Лазарев. ...Уважаемый председательствующий, приветствуя Ваше решение об изъятии из стенограммы того места, где речь идет о фашистской идеологии и аналогии относительно фашистского характера закона, который дискриминирует, по мнению заявителей, здесь аналогии очень некорректны, опасны. Я бы просил Вас изъять из стенограммы и высказывания Анатолия Васильевича о вакханалии законодателя, а также о витиеватости документа, который поступил из Министерства иностранных дел. Все это не аргументы. (Меня в большей степени могут убедить рассуждения Галины Анатольевны. Они действительно на юридическом языке, на нормальном, хорошем, приличном, очень интересно звучащем. Они меня могут затрагивать и задевать в каком-то плане). Такого рода положения я бы просил изъять из стенограммы заседания. Я бы просил также изъять и то место, где ссылаются на нарушение регламента. Никаких документов в судебном заседании сегодня не исследовалось относительно нарушения регламента при принятии закона. Это недопустимо после Вашего предупреждения о том, чтобы не ссылаться на какие-то документы, которые не исследовались, и юристам это хорошо известно. Но уж коль скоро речь идет об этом, вынужден обратить Ваше внимание на то, что во втором чтении законопроект голосовался так: 337 человек — «за» (74,9%), и лишь 5 — «против». В третьем чтении — окончательная редакция — там очень много депутатов отсутствовали (едва ли не 100 с лишним), по-моему, голосовали 310 человек, не голосовали 140. 310 человек в третьем чтении, в окончательной редакции, голосовали так: 300 человек — «за», 8 — «против».

Полагаю, что такого рода результаты голосования и при отсутствии того документа, на который ссылается заявитель, дают мне право в данном случае говорить о единомыслии. Конечно же, не о единомыслии участников обсуждения законопроекта — я вел речь о единомыслии той и другой палат, а также президентской стороны. Не буду Котенкова цитировать, Вы имеете возможность посмотреть. Полное единомыслие двух палат и Президента — вот о чем речь шла. Хотя единомыслия, конечно же, как видно, здесь не может быть. Это очень хорошо, очень правильно. Это позволит Вам вынести правильное решение.

Кстати, позиция МИД — вот такая «витиеватая». Исключая это словечко, я также настаиваю на том, чтобы Вы на нее обратили внимание. Там действительно нигде не говорится, что каким-то международно-правовым актам статья 27 оспариваемая, и в этом отношении, полагаю, позиция МИД также вливается в общую нашу позицию.

Не думаю, что надо возвращаться к каким-то проблемам по сути вопроса и религиозная группа может соответствующие обряды, коллективные, так сказать, осуществлять, не будучи организацией. Считаю, что и вопрос с литературой сегодня можно решить. Мои дипломники по Владимиру Соловьеву и по Бердяеву очень опасались, как бы их не притеснили в библиотеке, в спецхране... Сегодня мы можем без спецхрана в любой библиотеке любую литературу смотреть, и с этой точки зрения нельзя связывать получение литературы непременно с деятельностью соответствующей организации в качестве юридического лица. В качестве юридического лица, я имею в виду. Надо разделить положение правовое религиозной организации и положение данной организации в качестве юридического лица.

У Суда есть все возможности процессуальные для того, чтобы прекратить производство по делу, а те возражения, которые мы сегодня получили о том, что по каким-то формальным методам..., что только решение о принятии к рассмотрению или отказе не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения; на данный момент обращение уже принято к рассмотрению, и вроде бы уже нельзя прекратить дело, что нет вообще оснований, которые вновь открылись. Конечно, с процессуальной точки зрения вне всякого сомнения они, вот эти возражения, не имеют никакого юридического значения. Напротив, имеются все основания в силу того, что заявители — не те 54 человека (я тоже видел этот документ с крестиками, кто не может расписываться), а четыре человека из той группы граждан обратились сюда, абсолютно не было бы никаких оснований мне говорить об этом: тогда были бы нарушены права граждан на их веру. А в данном случае заявитель — организация. Она заявляет о нарушении своих прав как организации, и ничего более.

Полагаю, неправильно, совершенно неправильно, когда здесь патетически звучало, что Конституционный Суд решает вопрос (цитирую): «Есть ли у нас религиозная свобода». Во! Оказывается, здесь мы должны решить, есть ли у нас религиозная свобода. Нет, сегодня мы решаем другой вопрос, юридический: имеют ли право данные заявители обращаться с запросом о том, нарушены ли их права, в какой степени, какие права и кто им не позволяет реализовывать соответствующие права. Статья 27, по-прежнему полагаю, к ним не имеет никакого отношения после того, как они стали зарегистрированной полноценной религиозной организацией.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Федеральный законодатель, реализуя полномочия, вытекающие из статей 71 (пункты «в» и «о») и 76 Конституции Российской Федерации, вправе урегулировать гражданско-правовое положение религиозных объединений, в том числе условия признания религиозного объединения в качестве юридического лица, порядок его учреждения, создания, государственной регистрации, определить содержание правоспособности религиозных объединений.

...Вводимые им меры, относящиеся к учреждению, созданию и регистрации религиозных организаций, не должны искажать само существо свободы вероисповедания, права на объединение и свободы деятельности общественных объединений, а возможные ограничения, затрагивающие эти и иные конституционные права, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям.

...Ограничения могут быть предусмотрены законом, если это необходимо в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Государство вправе предусмотреть определенные преграды, с тем чтобы не представлять статус религиозной организации автоматически, не допускать легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе в связи с проблемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправомерным воздействием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т.п.

...По буквальному смыслу оспариваемых положений предусмотренные в них требования распространяются на все религиозные организации, которые не имеют документа, подтверждающего их существование на соответствующей территории на протяжении не менее пятнадцати лет (на основе именно такого истолкования приняты правоприменительные решения по конкретным делам заявителей). Между тем их конституционно-правовой смысл не может быть выявлен без учета взаимосвязи с другими статьями Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», прежде всего регулирующими учреждение (создание) религиозных организаций, условия и порядок их государственной регистрации.

...Из пункта 1 статьи 9, пунктов 5 и 7 статьи 11 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» во взаимосвязи с его статьями 6, 7 и 8 следует, что для учреждения и регистрации местной религиозной организации, входящей в централизованную религиозную организацию, подтверждения о пятнадцатилетнем сроке не требуется.

Для учреждения местной религиозной организации в соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» подтверждение о пятнадцатилетнем сроке должны представить граждане, объединенные в религиозную группу (пункт 1 статьи 9). Это означает, что если религиозная организация учреждена до вступления названного Федерального закона в силу, то такого подтверждения не требуется, поскольку религиозная группа уже перестала существовать, преобразовавшись в религиозную организацию, которая была зарегистрирована в качестве юридического лица и, следовательно, согласно статьям 49 (пункты 1 и 3) и 51 (пункт 2) Гражданского кодекса Российской Федерации считается созданной. С этого момента она приобрела правоспособность, т.е. возможность иметь гражданские права, соответствующие целям законной деятельности, и нести связанные с этой деятельностью обязанности, а потому она в полном объеме пользуется правами, предусмотренными для религиозных организаций Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях».

...Право на замену... альтернативной гражданской службой... фактически воспроизводит статью 59 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Федеральный закон, о котором идет речь в данной конституционной норме, может определить условия и порядок замены военной службы альтернативной гражданской службой, однако само закрепленное ею право не нуждается в конкретизации и является, как следует из статей 18, 28 и 59 Конституции Российской Федерации, непосредственно действующим, притом именно индивидуальным правом, т.е. связанным со свободой вероисповедания в ее индивидуальном, а не коллективном аспекте, а значит, должно обеспечиваться независимо от того, состоит гражданин в какой-либо религиозной организации или нет.

...Законодатель не мог лишить определенную часть учрежденных и обладающих полной правоспособностью религиозных организаций возможности пользоваться уже принадлежавшими им правами на том лишь основании, что они не имеют подтвер-

ждения о пятнадцатилетнем сроке существования. Применительно к ранее созданным религиозным организациям это было бы несовместимо с принципом равенства, конкретизированным в статьях 13 (часть 4), 14 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, и явилось бы недопустимым ограничением свободы вероисповедания (статья 28), а также свободы учреждения и деятельности общественных объединений (статья 30).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации содержащиеся в абзацах третьем и четвертом пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» положения, поскольку они в нормативном единстве с положениями пункта 1 статьи 9 и пункта 5 статьи 11 данного Федерального закона применительно к их действию в отношении религиозных организаций, учрежденных до вступления данного Федерального закона в силу, а также местных религиозных организаций, входящих в структуру централизованной религиозной организации, означают, что такие организации пользуются правами юридического лица в полном объеме, без подтверждения пятнадцатилетнего минимального срока существования на соответствующей территории, без ежегодной перерегистрации и без ограничений, предусмотренных абзацем четвертым пункта 3 статьи 27 названного Федерального закона.

В силу требований статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» конституционность содержащихся в абзацах третьем и четвертом пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» положений в нормативном единстве с положениями пункта 1 статьи 9 и пункта 5 статьи 11 названного Федерального закона применительно к их действию в отношении других религиозных организаций в данном деле не проверялась.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 23 декабря 1999 г. № 18-П

«По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года

«О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд

Российской Федерации, Фонд социального страхования

Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения

Российской Федерации и в фонды обязательного

медицинского страхования на 1999 год»

и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года

«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон

«О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд

Российской Федерации, Фонд социального страхования

Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения

Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского

страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан,

общественных организаций инвалидов и запросами судов»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Л. Кононова, судей Г.А. Гаджиева, Н.В. Витрука, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием президента Московской городской нотариальной палаты — Н.Ф. Шарфетдинова, адвокатов — А.К. Дрессена, Г.Б. Мирзоева, К.М. Максимова, президента Всероссийского фонда социально-правовой защиты и реабилитации инвалидов — В.А. Воеводина, представителя семи территориальных общественных организаций инвалидов — Л.Г. Кучейник, председателя правления Тверской областной общественной организации инвалидов военной службы «Патриот» — И.С. Рыбина, представителя Рязанской общественной организации инвалидов «Координационный центр «Милосердие» — Н.М. Хоненева, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы 562 индивидуальных предпринимателей, 2057 занимающихся частной практикой нотариусов, 61 адвоката, фермеров А.М. Абдуллаева, Т.В. Александровой, С.И. Колотова, С.П. Немчинова, А.И. Тюленева, В.А. Дмитриева и А.И. Пятаева, 15 региональных и межрегиональных общественных организаций инвалидов и Всероссийского фонда социально-правовой защиты и реабилитации инвалидов (списки заявителей прилагаются) на нарушение конституционных прав граждан положениями названных Федеральных законов, а также запросы Волжского городского суда Волгоградской области и Арбитражного суда Республики Коми.

...Заслушав сообщение судей-докладчиков Г.А. Гаджиева и Н.В. Селезнева, объяснения представителей сторон, показания свидетеля — заместителя председателя Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике А.Г. Голова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — Н.С. Романенкова, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — О.А. Наумова, от Федерального союза адвокатов России — А.В. Клигмана, от Министерства юстиции Российской Федерации — О.В. Сарайкиной, от Пенсионного фонда Российской Федерации — А.В. Куртина, от Федерального фонда обязательного медицинского страхования — С.Е. Донцова, от Фонда социального страхования Российской Федерации — Л.Ю. Чикмачевой, от Министерства финансов Российской Федерации — С.Н. Панариной, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам — Э.М. Цыганкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В жалобах обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации граждан и в запросах судов утверждается, что установленный положениями пунктов «б» и «в» статьи 1 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Фе-

дации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» (далее — Федеральный закон от 4 января 1999 года) для индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой нотариусов, крестьянских (фермерских) хозяйств и адвокатов тариф страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в размере 20,6 процента заработка (дохода) является для них чрезмерным, не учитывает реальные различия в характере и условиях их деятельности в сравнении с другими категориями плательщиков страховых взносов, чем нарушаются статьи 2, 6 (часть 2), 15, 18, 19 (части 1 и 2), 34, 35 (части 1 и 3), 37, 39 и 57 Конституции Российской Федерации.

Заявителями оспаривается также конституционность абзацев третьего и шестого пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» (далее — Федеральный закон от 30 марта 1999 года). По мнению заявителей, установлением для индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой нотариусов, а также адвокатов тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации на 1997 и 1998 годы в размере 20,6 процента заработка (дохода), а также приданием данному Федеральному закону, по сути фискальному, обратной силы нарушаются конституционные принципы равенства граждан перед законом и соразмерности ограничений прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям, что не соответствует статьям 2, 6, 7, 8, 15, 17, 18, 19, 35, 54, 55 и 57 Конституции Российской Федерации.

Как указывается в жалобах фермеров А.М. Абдуллаева, Т.В. Александровой, С.И. Колотова, С.П. Немчинова, А.И. Тюленева, В.А. Дмитриева и А.И. Пятаева, Федеральным законом от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» тариф страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации для крестьянских (фермерских) хозяйств был увеличен с 5 процентов до 20,6 процента дохода от их деятельности. Этот же тариф соответствующим Федеральным законом от 8 января 1998 года был сохранен на 1998 год и Федеральным законом от 4 января 1999 года предусмотрен на 1999 год (пункт «б» статьи 1). Заявители полагают, что столь значительное (более чем четырехкратное) увеличение тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации по сравнению с действовавшим в 1991–1996 годах нарушает конституционный принцип равенства и является чрезмерным, так как не учитывает особенности ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и размеры получаемых им доходов.

Адвокат Г.Б. Черкесова наряду с пунктом «в» статьи 1 Федерального закона от 4 января 1999 года оспаривает статью 2 того же Федерального закона, которой тариф страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации на 1999 год для работодателей-организаций и граждан (физических лиц), осуществляющих прием на работу по трудовому договору, установлен в размере 5,4 процента выплат в денежной и (или) натуральной форме, начисленных в пользу работников по всем основаниям независимо от источника финансирования. По мнению заявителяницы, обязанность уплачивать страховые взносы в Фонд социального страхова-

ния Российской Федерации в указанном размере приводит к чрезмерному финансовому обременению адвокатов.

В обращениях оспаривается также конституционность статьи 4 Федерального закона от 4 января 1999 года, в соответствии с которой индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, крестьянские (фермерские) хозяйства и адвокаты обязаны уплачивать в фонды обязательного медицинского страхования страховые взносы в размере 3,6 процента от заработка (дохода), определяемого таким же образом, как в пунктах «б» и «в» статьи 1 данного Федерального закона для начисления страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. Заявители утверждают, что применительно к получаемому указанными категориями плательщиков заработку (доходу) общая сумма страховых взносов, которые они должны уплачивать в Пенсионный фонд Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования, является чрезмерной, что ставит их в неравные условия с другими физическими лицами, которые уплачивают в Пенсионный фонд Российской Федерации страховые взносы в размере 1 процента, а в фонды обязательного медицинского страхования вообще их не платят. Тем самым, по мнению заявителей, нарушаются статьи 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, занимающиеся частной практикой нотариусы утверждают, что они не подлежат обязательному медицинскому страхованию. В подтверждение своей позиции они ссылаются на статью 6 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», которая, по их мнению, к числу субъектов обязательного медицинского страхования относит только работающих граждан с момента заключения с ними трудового договора, на статьи 1, 2 и 18 названного Закона, а также на пункт 2 статьи 935 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому обязанность страховать свою жизнь или здоровье не может быть возложена на гражданина по закону.

Всероссийский фонд социально-правовой защиты и реабилитации инвалидов и 15 региональных и межрегиональных общественных организаций инвалидов оспаривают конституционность пункта «б» статьи 6 Федерального закона от 4 января 1999 года. По мнению заявителей, в соответствии с этой нормой от уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды освобождаются лишь общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), их региональные и территориальные организации и организации, единственным собственником имущества которых они являются; тем самым общественные организации инвалидов, не входящие в состав общероссийских общественных организаций инвалидов, ставятся в худшее положение, чем нарушаются статьи 7 (часть 2), 13 (часть 4), 15 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Адвокат В.П. Киви помимо пункта «в» статьи 1 Федерального закона от 4 января 1999 года оспаривает конституционность пункта «в» статьи 6 того же Федерального закона как не освобождающего от уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды работающих пенсионеров, являющихся инвалидами, которые получают пенсии не по инвалидности, а по старости. По мнению заявительницы, данная норма ставит инвалидов в неравное положение в зависимости от вида получаемой пенсии, чем нарушается статья 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает лишь такие положения, которые не были предметом его проверки...

<...>

А.Л. Кононов. Продолжаем судебное заседание. Теперь вопросы. Валерий Васильевич, пожалуйста, Вы можете задать вопрос к любому из выступающих.

В.В. Лазарев. Уважаемый Нуриман Фейзрахманович, первый вопрос мой таков: 28 процентов, 20,6 процента, 60, 50, 10 — это вопросы правового характера или же это вопросы, которые правового обоснования не имеют?

<...>

Н.Ф. Шарафетдинов. Полагаю, глубокоуважаемому Валерию Васильевичу — известному ученому и теоретику государства и права, наверное, хорошо известно, что вопрос факта, вопрос эмпирики — это в том числе и вопрос права. Поэтому я мог бы ответить на Ваш вопрос так: это вопрос права. А вместе с тем полагаю, что обсуждать и пытаться вывести некую математическую модель целесообразностью процента правовым способом невозможно в принципе, потому что в Российской Федерации отсутствуют методики определения жизненного уровня граждан. И если попытаться это сделать применительно к каждому гражданину, то мы увидим, что в отдельных случаях и один процент является смертельным для конкретного гражданина, потому что это очень индивидуально. Что касается меня лично, поскольку я, заявитель жалобы, содержу двух детей неработоспособных, неработающую супругу, неработающую мать, их родственников и занимаюсь благотворительностью, будучи верующим человеком, установленные пределы абсолютно губительны.

Решение этого вопроса может быть исключительно правовым, предполагающим формальное равенство всех участников налоговых отношений. Я плачу подходящий налог, фактическая сумма которого зависит от размера моего дохода. И если я зарабатываю очень много, то и плачу государству очень много. А это проблема государства — каким образом использовать оплаченные мною налоги: на пенсионное обеспечение, на медицинское и т.д. Это не моя проблема. Я честно исполняю свой долг.

В.В. Лазарев. Насколько я понял Вас, прежде всего, это вопрос экономического плана — проблема установления размера соответствующих взносов?

Н.Ф. Шарафетдинов. Не берусь судить в масштабах государства — статья 2 Конституции гласит, что человек является высшей ценностью, а не абстрактное государство. А как гражданину страны это, конечно, экономически обеспечивает мне возможность достойного существования, которое является прямой нормой Конституции. Наверное, в этом смысле — да, я с Вами согласен: это вопросы в том числе и экономические.

В.В. Лазарев. Второй вопрос связан с Вашим замечанием относительно репрессий в адрес частных нотариусов со стороны органов налоговой полиции или других государственных органов. Нельзя ли привести статистику, когда незаконные решения тех или иных правоприменительных органов были обжалованы в судебном порядке (по городу я имею в виду), может быть, другая статистика имеет место быть, и какой процент такого рода жалоб на незаконные действия должностных лиц судами удовлетворялся)? Есть ли такая статистика?

Н.Ф. Шарафетдинов. Полагаю, что такой абсолютно точной статистики нет. Но совершенно точно эти самые репрессии, эти самые действия налоговой полиции как бы инициированы были, может быть, в последние 20—30 дней. То есть, естественно, дело до суда еще не дошло, потому что это как-то в России началось одновременно практически. И в разных субъектах Федерации картина совершенно разная. Может, самый вопиющий пример в городе Серпухове Московской области, где даже в отношении тех нотариусов, которые уплатили 20,6 процента, по моему убеждению — неконституционный тариф, в отношении них все равно возбуждены уголовные дела с тем, чтобы они уплатили тот штраф или ту недоимку, которую они не платили, поскольку 20,6 процента они вынуждены уплатить сейчас, когда начались репрессии. Конечно, мы будем пытаться в суде отстаивать свои права, и такая статистика будет, но пока ее нет, потому что эти действия начались буквально в последние 20—30 дней.

В.В. Лазарев. Спасибо, я удовлетворен ответами.

Следующий вопрос может быть адресован любому из заявителей, хотя, может быть, удобнее было бы Константину Михайловичу Максимову, поскольку в его выступлении прозвучало, что надо установить тариф взносов такой, какой платит рабочий, — 1 процент. Насколько я понимаю, и многие другие заявители именно этот 1 процент имели в виду. Так вот, вопрос сводится к тому, не полагаете ли Вы, что все-таки рабочий платит больше чем 1 процент? Из заработка рабочего организация выплачивает соответствующий процент (если не ошибаюсь, 28 — организация платит, 28 плюс один получается 29). Не полагаете ли Вы, что нельзя настаивать на этом 1 проценте при такой ситуации, или поясните Вашу позицию?

А.К. Дрессен. Я хочу ответить. Абсолютно правильно поставлен вопрос. Но мы, коллегии адвокатов, также, платим эти 28 процентов по отношению к людям наемного труда, которых мы к себе нанимаем на работу, без чего нельзя обойтись. При этом имеет значение существенный фактор — то, что адвокат в иной форме, кроме как в организационно-правовой — коллегия адвокатов, действовать не может. И возникает интересный момент: мы действительно оплачиваем эти 28 процентов, в чем мы уже равны. Для того чтобы Ваш вопрос был бы взвешенным, надо привести некоторые весовые характеристики, о какой организации идет речь, как это ложится на конкретного работника в определенной системе, потому что у меня на 17 адвокатов работает два человека. И если вести разговор конкретно, нужно посчитать с калькулятором весовое взаимоотношение наших отношений. Но самая большая беда, что как адвокат я не могу нанять работника себе лично. Надо сказать, я могу позволить себе это, потому что занимаюсь вопросами оппонирования государственным органам, то есть налоговой инспекции и пр. Таким образом, вопрос не совсем корректен, потому что он исходно не содержит возможности дать точный ответ.

А.Л. Кононов. Вы хотите что-то добавить? Пожалуйста.

Н.Ф. Шарафетдинов. Валерий Васильевич, отвечая на Ваш вопрос, опять-таки о справедливости, необходимо иметь в виду, что работодатель платит эти проценты из фонда заработной платы предприятия. В математическом выражении этот фонд — мизерный, а лица самозанятые платят эти процен-

ты из своего дохода, который не сопоставим в принципе с этим фондом заработной платы. Если уповать на некую справедливость, то она в математическом выражении совершенно несопоставима, поскольку фонд заработной платы предприятия — это совершенно мизерная сумма в сравнении с доходом самозанятого населения. Я бы так дополнил ответ коллеги.

А.К. Дрессен. Действительно, надо различать прибыль и доход. Адвокаты имеют не доход, а прибыль. Здесь существенная правовая разница в позиции. Одно дело — иметь возможность получать прибыль, когда не нужно вкладывать личные мозги (работать головой) и получать результат в зависимости от оценки клиента. Ведь я получаю от клиента деньги, он вправе расторгнуть в любое время договор — и тогда у меня нет прибыли. Я иногда и своего дохода лишаюсь. Если я иногда вперед отчитался, то у меня все равно эти деньги ушли. Поэтому, поскольку вопрос опять же некорректен с точки зрения именно того, что самозанятость тоже разделяется на категории (один человек может получать прибыль, другой не может), следует подчеркнуть, что результат умственного труда и результат, когда нас привлекают конкретно в качестве человека, оказывающего помощь, — разные. Одно дело — переместить нечто в пространстве и получить доход за счет разницы цены, другое дело — существовать все время в одном пространстве, когда клиент не в состоянии заплатить. Не люблю слово «клиент», но вынужден употреблять его. Обращается такой гражданин, и ты долго работаешь (у меня была ситуация — год и четыре месяца!), поэтому тут вопросы совершенно разные. Я тоже считаю, задавая вопрос, нужно давать возможность ответить так Суду, чтобы мы находились в ситуации, как отвечала коллега по инвалидам, которая представила справки, которые можно объективно проверить.

А.Л. Кононов. Спасибо. Валерий Васильевич, еще есть вопросы?

В.В. Лазарев. Есть вопрос. Если можно, то к Людмиле Григорьевне. Уважаемая Людмила Григорьевна, Вы привели очень впечатляющую статистику. В связи с этим Вы указали, что порядка 14 миллионов инвалидов в территориальных организациях и только три миллиона — во всероссийских. Не полагаете ли Вы, что именно эта статистика и привела законодателя к тому положению закона, к той норме закона в плане экономического обоснования. Одно дело — предоставить льготы трем миллионам, и другое — 17 миллионам. Не полагаете ли Вы, что именно эта экономическая целесообразность заставляла законодателя какое-то число организаций, не будем говорить по какому признаку, ограничить в соответствующих льготах?

Л.Г. Кучейник. Вы несколько неправильно, извините, запомнили цифры. Четырнадцать миллионов — это не члены территориальных организаций. Это примерное, ориентировочное общее число инвалидов. В территориальных организациях значительно меньше инвалидов, чем в общероссийских. Но думаю, что когда законодатель все-таки принял эту норму закона, лоббирование этой нормы проходило с 1995 года, после принятия Закона о социальной защите, который, к сожалению, не стал предметом рассмотрения, в Думе началась работа по ограничению льгот, которыми пользуются инвалиды. Законодатель исходил не из соображений экономического порядка — шло откровенное лоббирование интересов Пенсионного фонда. Это моя позиция. Я это знаю как помощник депутата.

В.В. Лазарев. Иногда помощники знают больше, чем сами депутаты, я с Вами согласен.

А.Л. Кононов. Нет вопросов? Нет. Тогда переходим к выступлениям представителей стороны...

В.В. Лазарев. Анатолий Леонидович, здесь присутствует заместитель председателя Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике Анатолий Григорьевич Голов. Если возможно, пусть он ответит на вопрос в качестве свидетеля, поскольку он представляет тот Комитет, который инициировал соответствующие законопроекты.

А.Л. Кононов. Коллеги, согласны? Да. Согласны. Но это после Вашего выступления. Тогда я Вам предоставляю слово...

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Высокого Суда! Полагаю, что все, что здесь прозвучало, и все, что прозвучало в прошлый раз на процессе с тем же самым практически предметом обсуждения, достойно очень серьезного внимания — внимания законодателей, Федерального Собрания. Полагаю, что в данном случае речь идет практически о социально-экономических проблемах, которые тем или иным образом разрешает законодатель.

Полагаю, что Конституционный Суд по настоящему делу может вынести определение об отказе, руководствуясь статьей 68, — прекратить производство по делу. Он может прекратить производство по делу, поскольку для этого имеется два основания.

Первое — по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, и это постановление сохраняет свою силу. И я в данном случае целиком и полностью согласен с уважаемыми заявителями, во всяком случае с Нариманом Фейзрахмановичем. Постановление действующее, и, следовательно, нет смысла, нет оснований по тому же самому предмету... вновь повторяются те же аргументы, и, полагаю, у Конституционного Суда не найдется иных позиций, помимо тех, которые были выражены в известном февральском постановлении 1998 года. Эти позиции были довольно четко сформулированы, они действуют. Вопрос заключается в следующем: выполнил их законодатель или нет? Вот это вопрос. Вопрос спорный.

В стенограммах заседаний Государственной Думы, когда принимался закон во втором и в третьем чтении, фигурирует заявление докладчика о том, что данный закон учитывает постановление, принятое Конституционным Судом. Заявители считают, что Постановление Конституционного Суда не выполняется.

Полагаю, Конституционный Суд в своем определении о прекращении данного дела может выразить в данном случае свою позицию — выполняется или не выполняется постановление, принятое практически по тому же самому предмету. Те же самые аргументы, те же самые позиции звучат сегодня.

Второе основание, касающееся жалобы соответствующих организаций — региональных организаций инвалидов (конечно, в отсутствие соответствующего документа, которым позиция Государственной Думы здесь бы объективировалась — несмотря на все мои настойчивые напоминания о том, что Комитет должен выразить свою позицию по этому поводу и инициаторы

законопроекта тоже; иначе я бы просил тогда его приобщить к делу), — в данном случае мне сложнее оценивать позицию (и не изменилась ли позиция Государственной Думы), но полагаю, что та позиция, которая нашла выражение в федеральном законе, не может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде, и в данном случае вступает в силу то основание, которое также предусмотрено статьей 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ибо вопрос по своему характеру не относится к числу конституционных.

На каком основании я прихожу к этому выводу? Основания следующие: а) установление льгот это предмет деятельности законодателя, федеральных и иных законов, но не предмет конституционного законодательства; б) следует различать права граждан, права человека и гражданина и права соответствующих организаций. Организации организациям рознь. По самым разным основаниям они подразделяются. Мы совсем недавно слушали здесь одно из дел, которое как раз также было связано с различным статусом соответствующих учреждений, имеются в виду образовательные учреждения. Одни образовательные учреждения получают льготу, и те, кто в этих образовательных учреждениях учится, получают льготу. Другие образовательные учреждения этой льготы не имеют. И Постановление Конституционного Суда в данном случае, на мой взгляд, подтверждает эту позицию. Так вот, учреждения учреждения рознь, организации организациям рознь. И с этой точки зрения права организаций нельзя уподоблять правам граждан.

Вне всякого сомнения, права инвалидов, может быть, в первую очередь нуждаются в защите в сравнении с правами другими гражданами, но тем не менее это компетенция опять же законодателя. Полагаю, что то положение, которое содержится в определении Конституционного Суда от 24 февраля 1998 года, оно очень хорошее: ни Конституционный Суд, ни какой-либо другой суд не может установить размер взносов в соответствующие фонды. Там это записано очень четко, и я этим руководствуюсь, равно как и содержанием главного, основного постановления, которое, несомненно, должны выполнять законодатели (они считают, что они его выполняют; другой вопрос, ошибаются они или не ошибаются).

Спасибо. Я прошу Вас вынести определение о прекращении производства по данному делу.

<...>

Н.Ф. Шарафетдинов. Уважаемый Валерий Васильевич, может быть, Вы ответите на этот вопрос, а может быть, уважаемый депутат Государственной Думы, это решать Вам. Скажите, пожалуйста, в какой стадии находится законопроект о страховых взносах в Пенсионный фонд и другие фонды на 2000 год?

В.В. Лазарев. Полагаю, что Анатолий Григорьевич в своем выступлении отметит этот факт. У меня могут быть и не совсем точные данные, я не следил за этим специально, но совсем недавно вроде бы этот вопрос рассматривался и едва ли не в третьем чтении. Я не ошибаюсь. Рассматривался.

Н.Ф. Шарафетдинов. О какой ставке, о каком размере страховых взносов?

В.В. Лазарев. Опять же могу ошибиться, но, очевидно, в данном случае ставка осталась 20,6.

Н.Ф. Шарафетдинов. Благодарю Вас. У меня нет больше вопросов.

А.Л. Кононов. Это вообще-то вопросы не по предмету нашего рассмотрения. Пожалуйста, еще.

А.К. Дрессен. Да, я имею к представителю Госдумы два вопроса.

Первый вопрос. В Постановлении Конституционного Суда от 24 февраля 1998 года № 7-П вообще нет ссылки на статью 37 Конституции. Мое обращение основано на 37-й статье Конституции. Почему Вы считаете, что производство по делу надо прекратить? Предметом исследования 37-я статья не была, а мое обращение, подчеркиваю, основано только на 37-й, не на чрезмерности, о чем я сказал, а на том, что нужно понять, в каком качестве определили адвокатов.

В.В. Лазарев. В соответствующих заявлениях можно указать и не только 37-ю, но и очень много других статей Конституции. Полагаю, что это не повод для того, чтобы непременно и обязательно выносить постановление Конституционного Суда. Речь идет ведь не о ссылках, не о Вашей аргументации, на какие статьи Вы ссылаетесь, а о предмете рассмотрения.

<...>

А.Л. Кононов. Пожалуйста, Мирзоев Гасан Борисович.

Г.Б. Мирзоев. У меня вопрос к представителю Государственной Думы Федерального Собрания. Скажите, пожалуйста, уважаемый Валерий Васильевич, считаете ли Вы правильным отнесение членов коллегии адвокатов субъектов Российской Федерации к samozанятым работникам и приравнивание их к предпринимателям. Как Вы к этому относитесь?

В.В. Лазарев. Отвечая на этот вопрос, я прежде всего должен сказать, что, конечно же, самим адвокатам, разделившимся на разного рода организации, надо, наверное, консолидироваться, чтобы закон был наконец принят и было бы очень четко определено: кто есть кто и кто вы такие. Правовое положение должно быть четко закреплено в законе. До тех пор, пока разные гильдии, разные союзы будут между собой, так сказать, бороться, очень сложно определить правовую природу, поскольку вопрос спорный. И я в данном случае боюсь, так сказать, его решать за законодателя. Но знаю, что разные подходы есть на этот счет.

Г.Б. Мирзоев. Считаете ли Вы, что, участвуя в предварительном следствии, в суде, при выполнении функций защиты прав граждан, их основных свобод, во всех других случаях, представляя интересы своих доверителей, адвокаты принимают участие в осуществлении важнейшей государственной функции? Я скажу об уголовном процессе, правосудии. Считаете ли Вы, что они именно принимают участие в этой части, что гарантирует государство гражданам своего государства, имею в виду, подчеркиваю — в правосудии?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения. Более того, это закреплено в Постановлении Конституционного Суда, и, как Вы понимаете, я этого совершенно не касался. Но могу дополнительно сказать, что, к примеру, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по законодательству (и эти материалы есть в деле) полагает, что то обоснование, которое Вы даете в своих жалобах, в обращениях, в Государственной Думе поддерживают. Другой вопрос, в какой степени она находит у остальных депутатов отклик.

Я же, вне всякого сомнения, Вас понимаю и разделяю не просто Вашу позицию, а разделяю позицию Конституционного Суда по этому поводу.

А.Л. Кононов. Пожалуйста, у кого еще вопросы? Рыбин Игорь Сергеевич, пожалуйста.

И.С. Рыбин. У меня вопрос к представителю Государственной Думы.

Уважаемый Валерий Васильевич! В Вашем выступлении, выступлении полномочного представителя Федерального Собрания, прозвучало, что при принятии статьи 6 в данной формулировке, предоставляющей льготы одной категории плательщиков и лишаящей ее другой категории плательщиков, руководствовались принципом целесообразности. Один из них, Вы сказали, экономический.

В.В. Лазарев. Да.

И.С. Рыбин. Почему при разработке закона в его основу были положены не принципы конституционности, а принципы целесообразности? Почему нарушается статья 2 Конституции?

В.В. Лазарев. Моя позиция, как Вы понимаете, сводится к тому, что проблема льгот — это проблема не Конституции, а проблема законодателя, на которого надо «давить». Здесь говорили, что лоббировались какие-то интересы... Предоставить или не предоставить льготы — это сугубо дело законодателя. В данном случае речь не идет о нарушениях конституционных норм. Вот моя позиция сводится к этому.

А.Л. Кононов. Еще есть вопросы? Спасибо, Валерий Васильевич.

Пожалуйста, у кого из судей есть вопросы? Гадис Абдуллаевич, пожалуйста.

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, вопрос будет касаться, видимо, самой концепции этих законов, которые мы сейчас рассматриваем.

У нас в процессе уже прозвучала необходимость учитывать универсальные конституционные принципы налогообложения. Как Вы полагаете, в Конституции есть определенная классификация видов трудовой деятельности? В статье 34 говорится о предпринимательской деятельности. В этой же статье говорится об иной экономической деятельности. Далее в Конституции употребляется понятие «интеллектуальная деятельность», говорится о деятельности по оказанию юридической помощи — и все это в самостоятельных нормах Конституции, то есть своеобразная классификация различных видов трудовой деятельности, завершающихся получением определенного дохода, надо полагать. Как Вы полагаете, с точки зрения конституционной классификации видов деятельности к какому виду деятельности относится деятельность адвоката?

В.В. Лазарев. Полагаю, что это особый вид деятельности. И здесь некоторые аргументы, которые прозвучали, считаю, правильными, поскольку эта деятельность не укладывается в обычные рамки какой-то деятельности-самозанятости (или как там она в общем виде формулируется). Адвокаты действительно выполняют наряду с оказанием соответствующих услуг частного характера целый ряд функций государственного значения. И в этом отношении статья 48 Конституции приобретает смысл. Словом, применительно к адвокатам — это особый вид, особый род деятельности.

Г.А. Гаджиев. То есть Вы, видимо, согласны с тем, что, во всяком случае, деятельность адвокатов нельзя отнести к предпринимательской деятельности или иной экономической деятельности?

В.В. Лазарев. Если не ошибаюсь, в Постановлении Конституционного Суда она выделяется и не расценивается как предпринимательская, поэтому для меня этот аргумент убедителен.

Г.А. Гаджиев. Ясно. Еще один вопрос. Как Вы полагаете, что же послужило в качестве такого объединяющего момента, что позволило законодателью установить единый тариф — 20,6 процентов для адвокатской деятельности? Вы правильно сказали, что это самостоятельная, независимая деятельность. Для деятельности частных нотариусов, детективов, фермеров что является этим объединяющим мотивом?

В.В. Лазарев. Полагаю, что здесь какие-то моменты, связанные с законодательной техникой, не выдержаны в том плане, что могли бы отвести адвокатам особый пункт. Но в том особом пункте установить тот же самый взнос — 20,6. И в таком случае не было бы, Ваша честь, вопроса ко мне. Правильно?

Г.А. Гаджиев. Так и есть. В законе так и сделано.

В.В. Лазарев. Нет. Там объединились.

Г.А. Гаджиев. Нет. Там они в отдельных пунктах. Адвокаты выведены в самостоятельный пункт.

В.В. Лазарев. Прошу прощения.

Г.А. Гаджиев. Но все-таки остается единая ставка. И есть ли тут какая-то экономическая подоплека?

В.В. Лазарев. В данном случае не вижу, что это их непременно объединяет со всеми другими.

Г.А. Гаджиев. Хорошо. Если позволите, еще несколько вопросов.

В статье 23 Гражданского кодекса говорится о главе крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляющего деятельность без образования юридического лица. Он признается предпринимателем с момента государственной регистрации крестьян. Скажите, пожалуйста, почему в тех законах, которые мы сейчас исследуем, говорится не о главе крестьянского хозяйства, а об обложении крестьянских хозяйств? Не означает ли это, вот такая редакция закона, что одновременно 20,6 процента должен платить сначала глава крестьянского хозяйства, а потом еще и само крестьянское хозяйство?

В.В. Лазарев. Остается только уповать на то, что правоприменительные органы поймут правильно и дважды не будут взимать этот налог.

Г.А. Гаджиев. Согласен. Всегда надо исходить из разумности правоприменителя. Но ведь мы-то имеем дело с законом. И насколько я знаю, в постановлениях Пленума Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда от 28 февраля 1996 года указано, что крестьянское хозяйство не является юридическим лицом. Следовательно, субъектом этих отношений в области обложения, субъектом отношений с государством должно выступать не крестьянское хозяйство.

В.В. Лазарев. А глава.

Г.А. Гаджиев. А глава крестьянского хозяйства.

В.В. Лазарев. Похоже, Вы правы, уважаемый Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. То есть это, видимо, касается неких дефектов закона?

В.В. Лазарев. Очень многие вещи как раз связаны с дефектами такого рода законодательной техники или несогласованностью. На тот закон, ко-

торый сегодня рассматривается здесь, были соответствующие замечания, поступили со стороны Правового управления. И эти замечания, если посмотреть вновь, они далеко не во всем учтены. Вот как-то так складывается ситуация, что далеко не всегда соответствующие замечания учитываются. И тем более по законодательной технике. Считают, что это вроде бы как мелочи, на которые можно не обращать внимания, они и так понятны.

Г.А. Гаджиев. Да. Еще позвольте вопрос.

Я сравниваю нормы пунктов «б» и пункта «в» статьи 1 Закона на 1999 год. Здесь говорится о том, что для индивидуальных предпринимателей сам по себе этот тариф установлен в размере 20,6 процента дохода от предпринимательской либо иной деятельности. И далее вот самая важная, интересная для меня новелла: за вычетом расходов, связанных с его извлечением. Применительно к адвокатам установлен тот же самый тариф. Казалось бы, тот же самый — 20,6 процента выплат, начисленных в пользу адвокатов, однако без необходимости вычета расходов, связанных с его извлечением.

Вот, исходя из презумпции добросовестности правоприменителя, как Вы полагаете, если, скажем, адвокаты подписываются на столь необходимую для всех нас, юристов, юридическую литературу, подписываются на журналы, это, так сказать, основа их профессиональной деятельности, все эти расходы подлежат исчислению, вычислению из налогооблагаемой базы?

В.В. Лазарев. Полагаю, что здесь адвокаты правы, и их позиция, если не ошибаюсь, подтверждена соответствующим Постановлением Конституционного Суда. Действительно, приходится тратиться и на литературу, и на аренду и т.д.

Г.А. Гаджиев. Да. Но тогда Вы должны признать, что в законе об этом ничего не говорится. Это порождает массу вопросов. А если какой-то адвокат приобретет ручку «паркер» за 20 тысяч долларов и посчитает, что это необходимые расходы, и вычитет эту сумму из той суммы, которая подлежит налогообложению, Вы считаете, что это тоже будет соответствовать?

В.В. Лазарев. Если он приобретет такую ручку, он будет самым известным адвокатом и будет иметь очень большие доходы, все встанет на свои места.

Г.А. Гаджиев. Но самое интересное, что он будет соблюдать закон при этом, да?

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. Он будет соблюдать закон. Ясно.

И еще один вопрос, касающийся законодательной техники, примененной в законе уже от 30 марта. Скажите, пожалуйста, когда прекращается действие Закона о тарифах на 1998 год? Это, казалось бы, такой тривиальный вопрос.

В.В. Лазарев. Нет, тривиальный вопрос, но постольку, поскольку закон уже не действует, так я понимаю вопрос?

Г.А. Гаджиев. Нет. Я хотел бы прояснить. Меня интересует не обстановка сейчас. Вот законодатель принимает закон о тарифах и пишет в названии закона: на 1998 год. Можно ли полагать, что 31 декабря 1998 года прекращается действие норм этого закона? Или же в течение какого-то времени, скажем в январе—феврале, может быть даже до мая, происходит «переживание» старого закона — то, что в теории называется, как Вы прекрасно знае-

те, ретроактивность. То есть вот когда же происходит прекращение деятельности данного закона? Чрезвычайно для меня интересный вопрос.

В.В. Лазарев. Полагаю, что в отношении тех, кто не платил взносы, дожидаясь когда декабрь закончится, этот закон все-таки действует; на основании этого закона, ссылаясь на этот закон, соответствующие правоприменительные органы могут предъявлять претензии к тем, повторяю, кто эти взносы не платил. И с этой точки зрения я, правда, несколько иначе, может быть, «переживание» закона понимаю, но в общем-то, пожалуй, это тоже где-то близко к «переживанию» закона — то, о чем профессор Тилле в свое время написал, да, своего рода, может быть, и «переживание» закона, когда фактически он утратил силу, но в отношении кого-то еще продолжает действие — во всяком случае в отношении тех, кто не уплатил соответствующие взносы.

Г.А. Гаджиев. Да. Но должен ли законодатель все-таки обозначить, официально обозначить, в течение какого времени этот закон еще действует? Ибо в противном случае может возникнуть такая ситуация, что законодатель вносит изменения в давно уже не существующий закон?

В.В. Лазарев. Вот это уже несколько другой вопрос. Вот изменения в недействующий закон вносить — это другая проблема. Это он может не делать. Относительно того там, очевидно, сроки действуют, соответствующие сроки исковой давности, когда можно предъявить иск, если кто-то данный закон нарушил. А вот что касается внесения изменений в закон, который уже утратил силу, это проблема другая. Полагаю, в принципе это невозможно, если того не требует Конституционный Суд.

А.Л. Кононов. Минуточку. Вот Алексей Владимирович хотел добавить, да?

А.В. Попов. Если позволит уважаемый Гадис Абдуллаевич, хотел бы дополнить ответ моего коллеги. Законодатель в принципе считает, что отдельные виды федеральных законов, в частности такие, как Закон о федеральном бюджете на определенный год, имеющий определенную сферу деятельности, скажем так, по тем правоотношениям, которые возникли в определенный период времени, эти законы, если можно так выразиться, должны выделяться в отдельную категорию, они действуют вечно.

В частности, полагаем, что Закон о тарифах страховых взносов на 1998 год также действует вечно, поскольку он касается исключительно тех правоотношений, которые возникли с 1 января по 31 декабря этого года, и до тех пор, пока последнее правоотношение не прекратилось в связи с уплатой страховых взносов по основаниям, установленным законом, до этого момента этот закон будет действовать, то есть его действие не ограничено во времени. Такая есть позиция.

Г.А. Гаджиев. И еще последний вопрос.

А.Л. Кононов. Пожалуйста, последний вопрос.

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, давайте сравним положение, правовой статус индивидуальных предпринимателей, тех индивидуальных предпринимателей, которые применяют упрощенную систему налогообложения, это абзац второго пункта «б» Закона на 1999 год, с индивидуальными предприятиями, не применяющими эту систему. Первые платят 20,6 процента доходов, определяемых исходя из стоимости патента. Вторые платят 20,6 процента от

дохода за вычетом расходов, связанных с его извлечением. Это уже вторая категория индивидуальных предпринимателей. Далее появляется третья категория индивидуальных предпринимателей, которые перешли на уплату единого налога на вмененный налог. И они платят 25 процентов от общей суммы единого налога во внебюджетные фонды. Не многовато ли с точки зрения правового статуса? Не нарушает ли это многообразие конституционный принцип равенства всех перед бременем общественных расходов?

В.В. Лазарев. Опять тот же самый вопрос: многовато или не многовато, правильно или неправильно — в данном случае речь идет о целесообразности именно экономической. Подсчитывают, сколько таких предпринимателей, какие могут быть получены доходы, то есть поступления, взносы, с определенной категории, и отсюда многие вопросы решаются, поэтому сказать, много это или мало, мне очень сложно. Я бы в данном случае отнес эту проблему тоже не к числу правовых, а к числу социально-экономических.

Г.А. Гаджиев. Понятно. Но если вы переходите на рельсы целесообразности экономической, тогда мне тоже все-таки не совсем понятно, почему те индивидуальные предприниматели, которые перешли на систему единого налога на вмененный доход, платят только 25 процентов от общей суммы единого налога во внебюджетные фонды? Почему другие индивидуальные предприниматели должны платить 20,6 в Пенсионный фонд; 5,4 — в Фонд социального страхования плюс 1,5 — в Государственный фонд занятости и плюс 3,6 — в Фонд обязательного медицинского страхования? Итого — 31,1?

В.В. Лазарев. Это тот случай, когда очень хотелось бы переадресовать этот вопрос тем авторам, десяти депутатам Государственной Думы, которые инициировали соответствующий закон. Мне очень не хочется к Анатолию Григорьевичу переадресовывать этот вопрос — он не был инициатором, а скорее голосовал против. Но, признаться, я в затруднении.

Г.А. Гаджиев. Спасибо.

А.Л. Кононов. Пожалуйста, Тамара Георгиевна.

Т.Г. Морщакова. Я хотела прояснить у стороны, представляющей Федеральное Собрание, один вопрос, хотя в равной мере могу адресовать его кому угодно. Он касается именно того времени, в течение которого действуют и могут действовать в данной конкретной ситуации вот такие законы, принимаемые на год.

<...>

Валерий Васильевич, в Вашем выступлении прозвучал этот тезис, что предмет, которым занимается сегодня Конституционный Суд, это тот же самый предмет, который имел место в прошлом разбирательстве вопроса о конституционности установленных тарифных взносов в отношении Закона на 1997 год. Какие параметры позволяют Вам говорить, что это тот же предмет, если, исходя из чисто формальных очертаний, мы имеем дело с законом на другой год, потому что тогда рассматривался Закон о тарифах на 1997 год, а с точки зрения материального, так сказать, существа оспариваемого взноса, мы имеем дело с процентами разной величины?

Тогда какими критериями Вы руководствуетесь, утверждая, что это единый предмет? Только тем, что это компетенция законодателя — устанавливать тарифы страховых взносов, или еще чем-то?

В.В. Лазарев. Целым рядом обстоятельств. Во-первых, в том постановлении Конституционного Суда, хотя и рассматривался Закон 1997 года, есть положение, которое сразу же определяет позицию относительно 1998 года.

Т.Г. Морщакова. Но не 1999-го.

В.В. Лазарев. Через точку с запятой и 1999-й, и 2000-й могли бы упомянуть — суть дела от этого не меняется. Это первое обстоятельство.

Второе обстоятельство: сколько бы Вы ни рассматривали — раз, два, три, десять, Вы все равно не установите, каким процент этот должен быть, как мне представляется.

Т.Г. Морщакова. Конечно, но...

В.В. Лазарев. А вот те принципы и позиции правовые, которые Вы в прошлый раз обозначили, они, как мне представляется, позволяют однозначно отвечать на все те запросы, которые сегодня поступили, и аргументация та же самая. Здесь ничего нет нового, повторяется все один к одному, за исключением вот этой суммы. Там было 28, здесь — 20,6. Да, суммы разные, но принципы одни и те же.

Т.Г. Морщакова. Тогда у меня к Вам еще один вопрос в связи с этим. Вы сказали и придерживались строго этого в своем выступлении, что никто не вправе оспаривать ту позицию Конституционного Суда, продолжим эту линию, распространяя ее на законодателя, поскольку прямо в норме конституционного закона о Конституционном Суде записано, что законодатель не вправе преодолевать правовую позицию Конституционного Суда, высказанную им в связи с признанием закона не соответствующим.

В.В. Лазарев. Совершенно верно, Ваша честь.

Т.Г. Морщакова. Скажите, пожалуйста, если законодатель нарушает этот запрет (я сейчас не утверждаю, что нарушение состоялось, я ставлю вопрос чисто теоретически), появляются ли у тех лиц и субъектов, представителей государственной власти основания говорить, что законодатель вышел за пределы своей компетенции, с этой точки зрения Закон может быть оспорен в Конституционном Суде именно в отношении разграничения компетенции, в данном случае между законодательным органом и решением Конституционного Суда, вынесенным ранее по этому делу?

В.В. Лазарев. Проблема разграничения компетенций между Конституционным Судом и законодателем сегодня, насколько я понимаю, не стоит и, думаю, и стоять не может. Возникает проблема исполнения решения Конституционного Суда. И вот эту проблему, проблему исполнения решения Конституционного Суда, могли бы инициировать и заявить. У Конституционного Суда есть возможности даже в пленарном заседании, Вы это лучше меня знаете, мне так кажется, если приходят к выводу, что что-то нужно поправить в том постановлении, можно в пленарном заседании вновь вернуться к этому вопросу, но в данном случае законодатель не настаивает на том, чтобы что-то пересмотреть. Законодатель считает, что он выполняет Постановление Конституционного Суда. Выполняет или нет — это вопрос.

Т.Г. Морщакова. Но а если все-таки складывается у людей и у субъектов, если более широко, которые имеют право обратиться к Конституционному Суду, такое мнение, что законодатель не следует этому требованию закона

и тем самым вышел за пределы своей компетенции, создавая такое регулирование, которое преодолевает, по мнению заявителей, предыдущую позицию Конституционного Суда? Мы знаем с Вами, что механизм исполнения решений Конституционного Суда никаких особенностей в сравнении с механизмом исполнения законов не имеет. Здесь мы можем уповать не на силу Конституционного Суда, а только на исполнительную власть и на привлечение к ответственности нарушителей. В отношении законодателя это вообще проблематично.

Отрицаете ли Вы возможность какой-то правовой защиты против законов, принимаемых Федеральным Собранием, в Конституционном Суде, если эти законы по существу нарушают сформулированный запрет преодолевать высказанную Конституционным Судом правовую позицию, в том числе в широком плане и как механизм обеспечения решений, конечно, но оспаривается компетенция законодателя преодолевать предыдущую позицию Конституционного Суда? Кто, где, какие органы, по Вашему мнению, должны здесь восстановить должное (не говорим сейчас о том, каким оно действительно может быть)?

В.В. Лазарев. Единственный орган, который может восстановить должное, это Конституционный Суд, который вновь и вновь своими определениями отказными обращает внимание законодателя на необходимость выполнения соответствующего Постановления Конституционного Суда.

Т.Г. Морщакова. А закон тем временем продолжает действовать. В данном случае закон, установивший тарифы марта 1999 года и января 1999 года. Закон продолжает действовать, да? Мы говорим только о том, что такой упрек и такое сомнение могут возникнуть.

В.В. Лазарев. Почему? Ведь точно так же, как Вы сказали о тарифах на 1998 год, не рассматривая практически, а рассматривали Закон 1997 года, точно так же Вы можете, если не изменились позиции Конституционного Суда, указать и на тарифы 1999-го, 2000-го, хотя бы они и стали несколько иными, если Вы вновь полагаете их чрезмерными, не отвечающими соответствующим принципам. Вы назвали их два, а потом принцип справедливости появился, хотя, думаю, что принцип справедливости не столько конституционный, сколько несколько иной, вот это законодателю надо решать: справедливо или несправедливо и с кого и сколько брать, так мне представляется. Но это уже мнение, позиция.

Т.Г. Морщакова. Отказное определение, и закон будет действовать, не теряя силу...

В.В. Лазарев. Почему?

Т.Г. Морщакова. Даже если он по существу содержит противоречие с решением Конституционного Суда, потому что отказное определение, как известно, не лишает никакие нормы юридической силы, а апеллирует только к сознанию правоприменителей и законодателей. Так, да?

В.В. Лазарев. Нет. В отказном определении я мог бы привести целый ряд такого рода определений...

Т.Г. Морщакова. Указания — да.

В.В. Лазарев. Когда Вы апеллируете уже к тому постановлению, которое принято.

Т.Г. Морщакова. Все верно.

В.В. Лазарев. Следовательно, тем постановлением, которое принято и действует, одновременно лишается юридической силы...

Т.Г. Морщакова. Вот так?

В.В. Лазарев. ...и соответствующий закон. Конечно.

Т.Г. Морщакова. Понятно.

В.В. Лазарев. Это для меня аксиома.

Т.Г. Морщакова. Теперь мне понятна Ваша позиция. Спасибо.

<...>

Н.В. Витрук. У меня вопрос к уважаемому профессору, представителю Государственной Думы: считает ли он предложение о прекращении производства по делу допустимым в отношении страховых взносов? А вот по отношению к установлению льгот для общественных организаций инвалидов Вы тоже считаете необходимым прекращать производство по делу?

В.В. Лазарев. По-другому основанию, Ваша честь. По тому основанию, статьей 68 руководствуясь, что этот вопрос по характеру своему не является конституционным — установление льгот. И по тому основанию, что одно дело — права граждан-инвалидов, и другое дело — права соответствующих организаций.

А.Л. Кононов. У судей есть еще вопросы?

Пожалуйста, Борис Сафарович.

Б.С. Эбзеев. Диспозиция уважаемого Валерия Васильевича Лазарева, представляющего Государственную Думу. При этом, Валерий Васильевич, отвечая на один из вопросов, Вы говорили, что есть, скажем, право индивида, личности человека и гражданина и есть право объединения этих граждан. И в связи с этим вопрос такого свойства: возможно ли вообще осуществление права на объединение гражданином вне коллективности?

В.В. Лазарев. Очевидно нет, если речь идет о праве на объединение.

Б.С. Эбзеев. Я говорю именно о праве на объединение. И в связи с этим возможно ли общественное объединение рассматривать как некую материализацию, как некую форму осуществления вот этого потенциального, конституционного субъективного права?

В.В. Лазарев. Сами права, которые предоставлены гражданам, они ведь разные по своему характеру. И вот тогда речь идет о правах на объединение, на организацию в какое-то коллективное, в общественное объединение...

Б.С. Эбзеев. На собрания, на митинги, петиции.

В.В. Лазарев. На коллективное отправление религиозных обрядов и культов — это одно; в этом плане можно коллективно осуществлять свое собственное право, даже не вступая в какое-либо объединение. Вот таким образом я понимаю эту проблему. Я не отождествляю непременно членство в том или ином объединении с осуществлением моего права совместно с другими.

Б.С. Эбзеев. И, таким образом, той связи, о которой я говорил, ставя перед вами вопрос, не существует?

В.В. Лазарев. Почему? Она существует и не существует одновременно, такое тоже возможно.

Б.С. Эбзеев. Хорошо, спасибо.

Еще один вопрос, Валерий Васильевич. Здесь мы много говорили о том, что невозможно определить — 80 процентов, 10 процентов, 3 процента, 1 процент, и вообще это не дело Конституционного Суда. Скажите, пожалуйста, а может ли выступать в качестве критерия вот этот самый принцип равенства перед законом и судом, имея при этом в виду различные категории граждан, находящихся в одинаковых условиях и по-разному облагаемых, давайте я выражусь таким образом, такими вот тарифами и иными сборами?

В.В. Лазарев. Первое, уважаемый Борис Сафарович: это Конституционный Суд пришел к выводу, что не в его власти и не во власти какого-либо другого суда установить соответственно цифру взносов. Это не мое мнение, и я согласен с Вами. Второй момент...

Б.С. Эбзеев. Я говорю о справедливости либо несправедливости, хотя великолепно помню, что, по Вашему мнению, понятие «справедливость» и категория справедливости это якобы неконституционная категория.

В.В. Лазарев. Во всяком случае, в том постановлении, о котором идет речь, названо два конституционных принципа. И потом вдруг двумя абзацами ниже появляется «справедливость». Я как-то в этом плане был в недоумении, но не хотел бы затрагивать содержательную сторону того постановления.

Б.С. Эбзеев. Дорогой Валерий Васильевич, я постановление отложил в сторону. Теперь давайте перед собой положим Конституцию и ее полистаем. Мы и там находим категорию справедливости, особенно имея в виду Ваше высокое уважение к доктрине естественного права, которая, кстати, получила и отражение здесь.

В.В. Лазарев. Я один пункт назвал в ответе Вам и вдруг немножечко ушел в сторону. А мне очень хотелось, если возможно, суть вопроса еще раз, уважаемый Борис Сафарович.

Б.С. Эбзеев. Мы много раз говорим и Вы доказываете, ссылаясь на постановление Конституционного Суда, что в принципе невозможно определить, что есть конституционно: 1 процент, 10 процентов, 15, 28 либо 20,6. Мы с вами договорились. Но можем ли мы с вами как юристы, опираясь на Конституцию, на принцип равенства перед законом и судом, опираясь на принцип справедливости, который, прежде чем найти отражение в постановлении Суда, все-таки выражен в нашей Конституции, причем прямо и непосредственно, если мы полистаем ее и очень внимательно посмотрим, возможно ли утверждать, что на основании этих принципов, скажем, эта сумма, этот процент, этот размер, эта величина несправедливы? При этом, заметьте, мы в принципе не знаем, не можем сказать, что справедливо — 10 либо 20 процентов. Но можем мы сказать, что это несправедливо, опираясь вот на эти критерии?

В.В. Лазарев. Ваша честь, если бы я сказал «не можем», я бы подвергал сомнению то Постановление Конституционного Суда, которое есть. А я его сомнению не подвергаю. Вы это сказали, Вы можете сказать и еще раз то же самое, один к одному.

Б.С. Эбзеев. Спасибо.

Позиция Конституционного суда

...Используя в норме пункта «б» статьи 1 Федерального закона от 4 января 1999 года не согласующееся с организационно-правовыми формами предпринимательской деятельности, предусмотренными в Гражданском Кодексе Российской Федерации и Налоговом кодексе Российской Федерации, понятие «крестьянское (фермерское) хозяйство», законодатель тем самым не дает точного определения такого существенного элемента тарифообложения, как его субъект. Это противоречит конституционному принципу законно установленных налогов и сборов и нарушает конституционный принцип равенства (статьи 57 и 19, части 1 и 2 Конституции Российской Федерации).

...Публично-правовые задачи обязывают адвокатов и занимающихся частной практикой нотариусов в установленных законом случаях обеспечивать льготное или бесплатное юридическое обслуживание социально незащищенных граждан. Выполнение этих публично значимых для общества и государства задач обуславливает необходимость предоставления соответствующих гарантий со стороны государства. Кроме того, деятельность адвокатов и занимающихся частной практикой нотариусов не является предпринимательством или какой-либо иной не запрещенной законом экономической деятельностью и не преследует цели извлечения прибыли. Исходя из этого недопустимо избранное законодателем регулирование, уравнивающее их с другими категориями плательщиков страховых взносов, деятельность которых не носит особого публично-правового характера и направлена на извлечение прибыли, а также не дифференцирующее тарифы страховых взносов в зависимости от получаемого заработка (дохода).

...Правовое регулирование тарифообложения в отношении адвокатов необоснованно увеличивает облагаемую базу для начисления страховых взносов даже в сравнении с установленной для занимающихся частной практикой нотариусов и во всяком случае не учитывает исполнение ими публично-правовых обязанностей.

...Осуществляя регулирование отношений, возникающих в сфере обязательного социального страхования, законодатель должен руководствоваться и основными принципами законодательства о налогах и сборах (пункты 1 и 2 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации). При этом реализация выражающего публичный интерес принципа солидарности поколений не должна приводить к тому, чтобы указанные конституционные принципы, а также основные начала законодательства о налогах и сборах утрачивали свое значение.

...Для законодательного воплощения принципов тарифообложения исходя из конституционных принципов социального государства необходимо осуществить дополнительное правовое регулирование, в частности обеспечить соотносимость (эквивалентность) уплачиваемых сумм страховых взносов и получаемого страхового обеспечения, как того требует статья 4 Федерального закона от 16 июля 1999 года «Об основах обязательного социального страхования».

Существующее правовое регулирование тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации для самозанятых граждан — индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой нотариусов, глав крестьянских (фермерских) хозяйств, адвокатов — приводит к тому, что названные категории плательщиков получают государственные трудовые пенсии, несопоставимые с суммами уплачиваемых ими страховых взносов. Таким образом, законодатель не принимает каких-либо мер, направленных на решение указанных в Федеральном законе «Об основах обязательного социального страхования» (статьи 4 и 18) задач по обеспечению соразмерности трудовых пенсий и тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. Следствием данного правового регулирования является игнорирование законных частных интересов указанных категорий плательщиков,

в то время как воплощенный в принципе солидарности поколений публичный интерес становится доминирующим.

Введение тарифа страховых взносов, не эквивалентного получаемым государственным трудовым пенсиям, не учитывает конституционные принципы справедливости и равенства, противоречит принципу законно установленных обязательных платежей, не имеет экономического обоснования и, следовательно, носит произвольный характер.

...Не может быть признано конституционно обоснованным такое законодательное регулирование, которое не учитывает конституционную природу деятельности различных категорий самозанятых граждан. В соответствии со статьей 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации деятельность индивидуальных предпринимателей, глав крестьянских (фермерских) хозяйств относится к предпринимательской деятельности, деятельность же занимающихся частной практикой нотариусов и адвокатов основана на статье 48 Конституции Российской Федерации и не является предпринимательской или иной экономической деятельностью, поэтому отказ законодателя от социально оправданной дифференциации в правовом регулировании страховых взносов различных категорий плательщиков свидетельствует о произвольном характере данного регулирования.

Принцип законного установления обязательных платежей не ограничивается требованиями к правовой форме акта, устанавливающего тот или иной обязательный платеж, и к процедуре его принятия. Содержание этого акта также должно отвечать определенным требованиям, поэтому не может считаться законно установленным обязательный платеж, не соответствующий по существу конституционным принципам и отражающим их основным началам законодательства о налогах и сборах.

...В соответствии со статьей 53 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти. Поскольку по вине законодателя, вопреки Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 1998 года, новое правовое регулирование не было осуществлено своевременно, то периоды с 1 января по 10 февраля 1997 года, а также с 25 августа по 31 декабря 1998 года не могут быть исключены из страхового стажа указанных категорий плательщиков, а следовательно, и из их трудового стажа, дающего право на пенсию, что должно подтверждаться соответствующими документами.

...Освобождение от уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды как разновидность государственной поддержки адресовано одной и той же категории граждан — инвалидам и поэтому не может зависеть от статуса общественной организации. Следовательно, любые, а не только общероссийские общественные организации инвалидов должны иметь возможность получения такой поддержки.

...Получение пенсии по старости лишает работающих инвалидов государственной поддержки в форме освобождения от уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, что по сути необоснованно ограничивает их в выборе вида пенсии и в конечном счете приводит к ограничению конституционного права на получение пенсии по старости, которую они заработали своим предшествующим трудом.

...Поскольку самозанятые граждане осуществляют свободно избранную ими деятельность на основе частной собственности и на свой страх и риск, на государстве не лежит обязанность уплачивать за них суммы взносов в фонды обязательного медицинского страхования. Освобождение же самозанятых граждан от уплаты страховых взносов означало бы переложение бремени участия в образовании фондов обязательного медицинского страхования на другие категории граждан, что противоречило бы конституционным принципам справедливости и недопустимости такого осу-

ществления прав и свобод, которым нарушаются права и свободы других лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) и 57, положения пунктов «б» и «в» статьи 1 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и абзацев третьего и шестого пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в отношении правового регулирования страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации для индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой нотариусов, глав крестьянских (фермерских) хозяйств и адвокатов, поскольку оно нарушает конституционные принципы справедливого и законного установления обязательных платежей при определении существенных элементов тарифообложения, включая облагаемую базу для начисления страховых взносов и субъект тарифообложения.

2. Придание нормам абзацев третьего и шестого пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» обратной силы применительно к индивидуальным предпринимателям, занимающимся частной практикой нотариусам, а также адвокатам в качестве плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, которые в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 1998 года не должны были их уплачивать в период с 25 августа по 31 декабря 1998 года, не соответствует статье 57 Конституции Российской Федерации, поскольку этим нарушается конституционный запрет ухудшения положения плательщиков при возложении на них обязательных финансовых обременений.

Граждане, которые в периоды с 1 января по 10 февраля 1997 года и с 25 августа по 31 декабря 1998 года из-за отсутствия нового правового регулирования не должны были уплачивать страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, в связи с бездействием законодателя имеют право в порядке возмещения вреда в силу статьи 53 Конституции Российской Федерации на включение указанных периодов в страховой стаж и трудовой стаж, дающий право на пенсию.

3. В соответствии с частью третьей статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения Федерального закона от 20 ноября 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 2000 год» как воспроизводящие нормы Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год», признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Впредь до установления законодателем нового правового регулирования индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, главы крестьянских (фермерских) хозяйств и адвокаты уплачивают в Пенсионный фонд Российской Федерации страховые взносы за 1999 и 2000 годы в установленном Федеральными законами от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и от 20 ноября 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 2000 год» размере 20,6 процента от заработка (дохода).

После введения нового правового регулирования излишне уплаченные страховые взносы подлежат зачету в счет будущих платежей.

5. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 2 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год», поскольку оспаривавшая ее адвокат Г.Б. Черкесова не является надлежащим заявителем.

6. Признать статью 4 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» в части, относящей к плательщикам страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой нотариусов, глав крестьянских (фермерских) хозяйств и адвокатов, не противоречащей Конституции Российской Федерации, что не исключает иного дополнительного законодательного регулирования.

Признать данную статью в части определения облагаемой базы для начисления страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования не отвечающей принципу законно установленного обязательного платежа, вытекающему из статьи 57 Конституции Российской Федерации, как это установлено в пункте 1 резолютивной части настоящего Постановления.

7. Впредь до установления законодателем нового правового регулирования индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, главы крестьянских (фермерских) хозяйств и адвокаты уплачивают в фонды обязательного медицинского страхования страховые взносы с заработка (дохода) за 1999 и 2000 годы в установленном Федеральными законами от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и от 20 ноября 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 2000 год» размере — 3,6 процента.

После введения правового регулирования, обеспечивающего необходимое уточнение тарифооблагаемой базы, излишне уплаченные страховые взносы подлежат зачету в счет будущих платежей.

8. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 19 (части 1 и 2), пункт «б» статьи 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тари-

фах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» в той части, в какой он не освобождает от уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды общественные организации инвалидов, не входящие в состав общероссийских общественных организаций инвалидов.

9. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 19 (части 1 и 2), пункт «в» статьи 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» в той части, в какой он не освобождает от уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды работающих инвалидов I, II и III групп, получающих пенсии по старости.

Согласно части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление является основанием для отмены в установленном порядке положений носящих дискриминационный характер нормативных актов в отношении иных категорий работающих инвалидов I, II и III групп, получающих пенсии по инвалидности или по старости, поскольку в этих актах не предусматривается их освобождение от уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. Такие акты в указанной части не подлежат применению судами и другими правоприменительными органами.

10. Согласно части второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» после установления законодателем в соответствии с правовыми позициями, сформулированными в настоящем Постановлении, нового правового регулирования дела обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации граждан (списки прилагаются) подлежат пересмотру в установленном порядке.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 27 декабря 1999 г. № 19-П

«По делу о проверке конституционности положений

пункта 3 статьи 20 Федерального закона

«О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова,

а также запросом Вахитовского районного суда города Казани»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А. Жилина, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — адвоката Ю.А. Тимохова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

...Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации установленные этими положениями возрастные ограничения для лиц, замещающих должности заведующих кафедрами в государственных и муниципальных высших учебных заведениях.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С. Хохряковой, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Министерства образования Российской Федерации — первого заместителя Министра В.М. Жураковского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил...

по мнению заявителей, установление законодателем предельного возраста при замещении ряда должностей в государственных и муниципальных высших учебных заведениях является недопустимым ограничением свободы труда, препятствует реализации конституционного права каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, носит дискриминационный характер, а потому положения пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» не соответствуют статьям 2, 7 (часть 1), 15 (часть 1), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 37 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

<...>

Г.А. Жилин. Слово предоставляется Валерию Васильевичу Лазареву — представителю Государственной Думы Федерального Собрания.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Конституционного Суда, уважаемые стороны!

Сегодня мы лишний раз убеждаемся в том, что живет казанская законность, и более того — убеждаемся в том, что есть еще и пензенская.

Казанская законность состоит в том, чтобы после 65 лет ни одному из заведующих кафедр не продлевать срок пребывания в этой должности, хотя закон требует иного.

Пензенская законность требует, насколько я убедился, и в ученый совет не обращаться. Позволяет, во всяком случае. Пензенская законность состоит в том, что ректор может свободно, опять же игнорируя закон, до 70 лет оставлять в должности заведующего кафедры.

И казанская, и пензенская законность, полагаю, идет вразрез с общероссийской, с общефедеральной. И именно это является лейтмотивом моего выступления.

Если отвлечься от юридической стороны вопроса, то должен заметить по сути дела, тем более очень хорошо зная уважаемого Виктора Павловича и более или менее зная Казанский университет, что Казанский университет, внедряя свою казанскую законность, во многом лишает себя тем самым хорошего научного и административного персонала. Он в то же самое время, естественно, поступает несправедливо по отношению к профессорам (и это явствует из материалов дела — никто до 70 лет не получил продления срока пребывания в должности) и по отношению к большому числу действительно серьезных, а может быть, и выдающихся ученых и организаторов науки.

19 ноября в стенах Государственной Думы выступал министр — Кирпичников Михаил Петрович, который, в частности, заметил, что потеря одного ученого для науки очень часто невосполнимая потеря. Полагаю, что и поте-

ря организатора вузовской науки, потеря организатора учебного процесса очень часто также невосполнима. И вот в этом отношении, повторяю, та практика, то правило, которые введены в Казанском университете, они и незаконно, не соответствуют тому закону, конституционность которого подвергается сомнению в пункте 3. Эта практика, это правило несправедливы.

Думаю, что мы не так уж и отвлекались от юридической стороны вопроса, поскольку полагаю, что Конституционному Суду не было бы дела до дела Малкова, если бы не та практика, не то правило, введенное в Казанском университете, не та практика, которая там сложилась и побудила обратиться в Суд Виктора Павловича. Но тем не менее все-таки немного удивлен тем, что уважаемый Виктор Павлович, являясь специалистом в области процессуального права, не обжалует незаконное решение ученого совета в Казанском университете и не добивается его отмены. Более того, он не потребовал издания приказа, в котором бы непосредственно было указано применение пункта 3 статьи 20 обжалуемого Закона. Кроме того, не имеется правоприменительного акта (и в деле я его не обнаружил), в котором была бы прямая ссылка на ту статью, неконституционность которой он обжалует. Он даже не просит обоснования. Почему? Формальная ссылка подразумевалась. Обоснования фактического, почему он после 65 лет не может оставаться или претендовать на то, чтобы занимать эту должность, он не требует. Он увольняется из университета по собственному желанию.

Думаю, с юридической точки зрения здесь есть какие-то вопросы, которые, очевидно, следовало бы решать, а может быть, еще и не исчерпана возможность решения этих вопросов (не знаю, по какой причине Вахитовский суд просит переносить рассмотрение данного дела). Возможно, еще сохранились какие-то возможности решить это дело на местном уровне. Я это не исключаю, но полагаю, что Конституционный Суд в любом случае даст правовые основания для того, чтобы торжествовала единая российская законность, чтобы и в последующем подобные дела решались по справедливости.

Теперь о том положении Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (пункт 3 статьи 20), которое оспаривается. Кстати, учитывая жалобу Юрия Андреевича Антропова — второго заявителя, оспаривается практически и то положение, согласно которому срок пребывания в должности продляется до 70 лет. Почему до 70, не до 80? Вообще этот срок ставится, как мы убедились, под сомнение, возникает вопрос — не дискриминация ли это: ограничение по возрастному признаку соответствующего срока?

Разумеется, любую норму можно подвергнуть анализу на предмет целесообразности. И вопросы самые разные возникают относительно сроков: 70—75 или 60—65? И может быть, лучше было бы установить, чтобы ректор входил с ходатайством, а ученый совет решал соответствующий вопрос. Так тоже можно было бы рассуждать. И полагаю, что законодатель мог бы более тщательно посмотреть, насколько правильно в одном ряду стоят заведующий кафедрой, декан и ректор. Конечно же, их обязанности, административная их работа, ее объем совсем разные (тот вопрос, который здесь не один раз

звучал). Объем этой работы применительно к ректору, декану и заведующему кафедрой совершенно различный. И может быть, их в данном случае не следовало бы объединять одной строкой через запятую. Но все это проблемы того, как законодатель должен был формулировать норму, здесь вопросы возникают самые разные. Но я должен ответить на два главных: 1) конституционно ли установление срока пребывания в должности завкафедрой до 70 лет; 2) конституционен ли порядок продления срока пребывания в должности заведующего кафедрой после 65 лет до 70?

Если признать в качестве общего принципа возможность возрастных ограничений для занятия каких-то должностей, то следует говорить о мудрости законодателя по отношению к вузовским работникам, потому что не 55 и не 60, а 65 или 70. Мудрость законодателя состоит и в том, что он ориентирует правоприменителя (это следует подчеркнуть особо) на необходимость решения данного вопроса в каждом конкретном случае с учетом самых разных обстоятельств. Речь ведь не только о личности того или иного заведующего кафедрой, о его способностях, а еще и о конкретном городе (одно дело Казань — центр науки вузовской и иной, а, скажем, Саранск в этом отношении молодой город, или взять какой-то более отдаленный город)... Разные вузы, разные города, разные ситуации. И может быть, один профессор на весь город. И с этой точки зрения следует учитывать целый ряд обстоятельств. Полагаю, законодатель мудр в том отношении, что он правоприменителю позволяет решать тот или иной вопрос с учетом всех обстоятельств — самых разных.

Говорят (это содержится в письменной жалобе Виктора Павловича), что даже для Президента не установлен возрастной предел. Да, но там вопрос решается всем населением, и это очень серьезная гарантия правильности выбора в данном случае. Кроме того, оскорбительно (и тоже об этом говорится в жалобе Виктора Павловича), когда кому-то не продлевают соответственно срок. Если по делу не продлевают, это одно. Действительно приходится кому-то смириться, может быть, для кого-то это оскорбительно. Но если каждый должен уйти в 70 лет, то ни для кого это не оскорбительно. Оскорбительно только в одном случае: когда не объясняют мотивы. Оскорбительно было бы, когда эти мотивы не соответствовали бы реальности, но тогда можно было бы оспаривать их в суде — с этой точки зрения бороться за честь и достоинство наш закон позволяет.

Словом, я бы не сказал, что статьи 21 и 23 Конституции каким-то образом здесь касаются законодателя. Правоприменитель их может нарушить, я согласен, вполне может нарушить и на честь и достоинство посягнуть. Но это не в зависимости вот с тем законом, с той нормой, которая оспаривается.

Говорят, что конституционный принцип равенства нарушается, если людям, достигшим определенного возраста, не дают возможности на равных конкурировать с молодыми. В этом что-то такое есть. Во всяком случае, применительно к нашему случаю. Мне кажется, конечно, в ситуации применительно к заведующему кафедрой она особая, поскольку по конкурсу действительно можно конкурировать, и есть возможность тайным голосованием... В том же Казанском университете на том же юридическом факультете имел место случай, когда и ученый совет факультета (сколько там чело-

век — не так много, до 30), и большой ученый совет университета тайным голосованием не избрали на должность заведующего кафедрой молодого профессора, доктора, отнюдь не являющегося достигшим какого-то возраста шестидесятилетнего, и тем не менее не избрали.

Тайное голосование позволяет эти вопросы решать справедливо. С этой точки зрения здесь есть, конечно же, вопросы, и вопросы, наверное, к законодателю также есть. Однако следует подчеркнуть, что никто не претендует на то, чтобы, скажем, молодые и ранние, молодые вундеркинды, могли претендовать на те же судейские должности, на должности депутатскую или президентскую наравне с теми, кто достиг определенного возраста. Поэтому нельзя сказать о том, что непременно не являются конституционными возрастные параметры, устанавливаемые законодателем. Такого рода параметры возрастные конституционны и применительно к высоким должностным лицам, и они являются, на мой взгляд, конституционными, когда устанавливаются законодателем применительно к должностным лицам более низкого уровня.

Заявители полагают, что нарушена статья 55 Конституции, что нет основания для ограничения прав, свобод человека и гражданина. Но возникает вопрос — какое право нарушено? Право на труд? Нет. Напротив, предлагается трудиться, причем трудиться в другой должности по своей специальности, по своей профессии, я бы сказал даже — в той должности, которая является, ну здесь субъективно оценивается эта должность, но на самой лучшей должности, какую можно себе представить, — на должности профессора кафедры. Прекрасная должность, замечательная, свободная от всего и вся и позволяющая работать вот так, как работает тот же профессор Малков, и еще и высвобождается время. Может быть, право на руководящую деятельность нарушается в данном случае? Это вообще вопрос, потому что надо разобраться, что имеется в виду под родом деятельности в статье 37 Конституции. Для меня это определенный вопрос — «род деятельности». Наверное, все-таки не руководящая деятельность имеется в виду, но все-таки вопрос о том, не подходит ли под род деятельности такая деятельность, как руководящая, — этот вопрос остается.

Для решения данного дела, конечно же, имеют значение те решения Конституционного Суда, которые уже были приняты по аналогичным делам, и даже не столько сами решения, сколько их соответствующая интерпретация.

Здесь, естественно, ссылались в первую очередь на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1992 года. Конституционный Суд сделал вывод о несоответствии Конституции Российской Федерации «правоприменительной практики расторжения трудового договора по достижении работником пенсионного возраста».

В нашем случае мудрый законодатель как раз предусмотрел наоборот. Не только по достижении пенсионного возраста, но и в последующем, даже после 70 лет, имеется возможность работать в соответствии со своей квалификацией.

Целый ряд определений можно назвать, а именно правовую позицию Конституционного Суда, выраженную в Определении от 1 июля 1998 года,

а также в Определении по жалобе гражданина Примова от 25 марта 1999 года. Имеет, конечно, значение и то Постановление, та позиция Конституционного Суда, которая получила выражение в проверке жалобы о конституционности соответствующей нормы Закона о милиции. Не буду их цитировать, но здесь целый ряд вопросов возникает. И в данном случае вопрос — относится ли позиция Конституционного Суда, согласно которой в целом возрастные ограничения могут быть расценены (и международные акты об этом говорят) как определенного рода дискриминация, за исключением тех случаев, когда деятельность носит специфический характер, когда она выпадает из общей трудовой деятельности.

Так вот, для этого следует ответить по меньшей мере на два вопроса. Первый вопрос: относятся ли ректоры, деканы, завкафедрами в государственных вузах к категории государственных служащих?

Согласно Закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» — нет, напрямую не относятся. Но это должностные лица, в соответствии с примечанием к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации это должностные лица, и здесь нет никаких сомнений, ибо это лица, которые занимают должности, не просто должности, это лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителей власти либо выполняющие организационно-распорядительные функции в государственных и муниципальных учреждениях. Не цитирую всего полностью. То есть это должностные лица, несомненно. И получается, что должностное лицо в государственном учреждении не относится к государственным служащим. Пусть это так, не относится. Но их правовое положение, на мой взгляд, идентично правовому положению государственных служащих в этом отношении, в отношении выполнения соответствующих распорядительных функций. И следовательно, то, что содержится в правовых позициях Конституционного Суда, имея в виду особенность вот этого места, этого рода деятельности на соответствующем посту, относится и к данному делу, то есть, на мой взгляд, здесь возрастные ограничения вполне возможны.

Второй вопрос: возложены ли на них такие специфические обязанности, которые свидетельствуют об их особом правовом статусе? Да, все-таки организационные функции они выполняют. И вот та справка, которую нам представляет Виктор Павлович, она частично говорит как раз о другом и частично не в его пользу, как мне представляется. Вот если бы была справка не о его личных успехах и заслугах, а справка о работе всей кафедры... Вот такого рода документ был бы более убедителен, поскольку речь идет как раз об организационных функциях заведующего кафедрой.

В данном случае должен заметить, что деятельность кафедры, просто мне более или менее это лично известно, она в этом отношении не являлась также предметом какой-то озабоченности. Напротив, возглавляемая им кафедра всегда занимала передовые позиции и на факультете, и в университете. С точки зрения юридической стороны вопроса в данном случае все-таки есть организационные соответствующие обязанности, которые, конечно же, характеризуют его не как декана и ректора, но все-таки как администратора. И с этой точки зрения все то, что касается позиции законодателя

на установление соответствующих возрастных пределов, я думаю, он мог системно рассуждать в этом вопросе — так же, как он рассуждает о государственном служащем: 60 лет — все. В 60 лет должен покинуть свою должность. Там еще может быть продление, но не более чем до 65 лет.

Нет необходимости ссылаться на Закон о Конституционном Суде: там также соответствующие возрастные пределы. Это очень тонкая, думаю, материя, не самая подходящая для рассуждений, но тем не менее вот как-то так системно эти возрастные пределы все-таки признаются законодателем. Признаются. И с этой точки зрения, мне кажется, они в целом конституционны. Другой вопрос — как решается применение соответствующих законодательных норм непосредственно в правоприменительной деятельности. Хотелось бы обратить внимание на то, что Постановление Конституционного Суда, на которое ссылаются (1992 года), основывалось на статье 38 Конституции РСФСР, и та статья отличается от нормы ныне действующей Конституции, и здесь также возникают вопросы. Там было право на выбор рода занятий и работы (можно добавить: работы в должности той, другой, третьей и так далее). Сегодня Конституция устанавливает право на выбор рода деятельности и профессии. Так вот, род деятельности и профессия не идентичны определенной должности. Одно дело — ограничение в профессии, в выборе рода деятельности, и другое дело — ограничение на занятие той или иной должности. На мой взгляд, последнее конституционно, а ограничение рода деятельности и профессии неконституционно.

В жалобе уважаемого Юрия Андреевича приводится целый ряд норм (они, впрочем, и в первой жалобе содержатся) международного характера. Ни одна из этих норм не может быть оспорена. Все они так или иначе действительно имеют силу и для нас, для России, для российского законодателя. Но, как мне кажется, там как раз идет речь о праве на труд, о праве на работу, о праве на выбор рода деятельности, о праве на выбор профессии, но не о занятии соответствующей должности. Таким образом, мне представляется, можно интерпретировать соответствующие международно-правовые нормы.

Ну и в заключение полагаю, что пункт 3 статьи 20 Федерального конституционного закона как допускающий перевод лиц, занимающих названные в этом пункте должности, по достижении 65 лет на другие должности, соответствующие их квалификации, по инициативе этих лиц или с их согласия, следует признать соответствующим Конституции Российской Федерации. Но в то же самое время можно было бы надеяться (и я в этом уверен), что в Постановлении Конституционного Суда будет такая правовая позиция, которая признает и неконституционной, и незаконной практику отказа от продления сроков занятия заведующим кафедрой должности после 65 лет, в особенности практику, когда отказы эти совершенно не мотивированы, что не позволяет гражданину бороться за свои права непосредственно в судах общей юрисдикции. Спасибо.

Г.А. Жилин. Все у Вас? Не будет возражений, если мы вопросы будем задавать потом, когда слушаем всех представителей, поскольку все они представляют одну сторону. Не будет возражений? Нет. Спасибо.

<...>

В.Д. Зорькин. Следующий вопрос, если можно. Какой вид руководства осуществляет заведующий кафедрой — общее или непосредственное? Мне все равно, кто будет отвечать, я просто хочу уяснить смысл руководства, которое осуществляет заведующий кафедрой.

В.В. Лазарев. Поскольку я 16 лет все-таки руководил кафедрой, то возражаю против «общего руководства». Непосредственное и самое непосредственное руководство. Это меня как-то задевает, уважаемый Валерий Дмитриевич.

В.Д. Зорькин. Это не должно Вас задевать. Этот вопрос нейтрален.

В.В. Лазарев. Я иронизирую, шучу. Извините.

В.Д. Зорькин. Потому что я работал под началом заведующего больше чем 16 лет почти в два раза. Значит, следующий вопрос, если Вы позволите. Какова практика учебных заведений? Членами ученого совета состоят рядовые профессора или, как правило, заведующие кафедрой, помимо ректора и проректоров?

Г.А. Жилин. Валерий Васильевич, Вам, наверно, вопрос.

В.В. Лазарев. Вообще эти вопросы, конечно, я бы и сам уточнял. Но тогда мне не будет дано право задавать вопросы уважаемому первому заместителю министра, поскольку сегодня и практика изменилась. Она очень различна, многообразна, и очень много вопросов существует.

В.Д. Зорькин. Давайте упростим вопрос. Заведующий кафедрой — как исключение член совета, или профессор — как исключение член совета, по сравнению с заведующими?

В.В. Лазарев. Заведующие кафедрами непременно входят в состав ученого совета, а профессора, даже ведущие, к сожалению, не всегда. Но есть определенные положения относительно выбора членов совета. Есть пропорции, и даже представители от студенчества должны входить в ученый совет. Я сейчас боюсь ошибиться, скажем, руководитель студенческого научного общества обязательно должен был входить раньше, или секретарь комитета комсомола в обязательном порядке входил ранее. Словом, такого рода положения правовые и сегодня есть. Признаться, сложно на них ответить.

В.Д. Зорькин. Еще, если позволите мне, вопрос.

Положения пункта 3 статьи 20 (последний абзац) предусматривали, что для других должностей, то есть и для заведующих кафедрой, продление указанного срока до достижения возраста 70 лет может осуществляться ректором по представлению ученого совета высшего учебного заведения. Вот во взаимосвязи со статьей 12 (пункт 2), согласно которой ученый совет осуществляет общее руководство государственным, муниципальным учебным заведением, а ректор — непосредственное руководство, что означает эта запись: если совет тайным голосованием рекомендовал назначить, ректор обязан это сделать или он может не подчиниться ученому совету?

В.В. Лазарев. К сожалению, я статью 12 так скрупулезно не просматривал в связи с этим пунктом и последней его частью, но мне кажется все-таки, поскольку слово «может» в данном случае употреблено законодателем, оно свидетельствует о его праве, а не об обязанности, хотя, насколько это правильно урегулировано законодателем, этот вопрос остается. Но, видимо, в праве, поскольку может согласиться, а может и не согласиться.

В.Д. Зорькин. Следующий вопрос, если позволите. Если лицо, которое претендует на продление после наступления возраста, с которым связывается законом, то оно уже не вправе больше претендовать на занятие должности заведующего кафедрой, если подало заявление в ученый совет, то тогда в этом смысле обсуждение и голосование должны быть проведены или, может быть, автоматически (на основе пункта 3 абзаца первого) ему должно быть отказано? Это предписание последнего абзаца вообще не вступает в силу?

В.В. Лазарев. Если можно, Ваша честь, повторите, пожалуйста, вопрос, он хитрый очень.

В.Д. Зорькин. Да нет, я не претендовал на это. Я просто хочу выяснить смысл этой статьи. Если лицо, претендующее на то, чтобы занять эту должность еще на следующий срок, да, в случае, если оно в силу первого абзаца пункта 3 уже достигло соответствующего возраста, то для того, чтобы воспользоваться предписанием последнего абзаца пункта 3, если оно подало заявление, ученый совет обязан провести обсуждение и голосование?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения, обязан. И полагаю, уважаемый Виктор Павлович ошибается, что он не прошел по конкурсу. Он не проходил конкурса, а в этом случае ученый совет рассматривал единственный вопрос о том, продлевать или не продлевать срок. И только после того, когда продлят, потом он может проходить по конкурсу. То есть не один раз ученый совет в данном случае решает этот вопрос, а дважды. Так мне кажется. Вначале он решает вопрос о возможности продлить, ректор соглашается, и тогда ученый совет уже объявляет конкурс на замещение соответствующей должности. Но в обязательном порядке и то и другое должно иметь место.

В.Д. Зорькин. Спасибо.

<...>

В.Д. Зорькин. Уважаемые представители, мне все равно, кто из вас будет отвечать, но мне хотелось бы выяснить некоторые положения, оспариваемые положения статьи 20. Упоминание о государственных и муниципальных высших учебных заведениях означает, что относиться к ним следует как к государственным служащим или это свидетельство того, что государство управляет находящимся в его собственности определенным заведением? Почему оно не предписывает то же самое, если Вы говорили о госстандартах, частным заведениям?

Г.А. Жилин. Кто из представителей готов ответить? Смелых нет, да? Валерий Васильевич, Вы, наверное?

В.Д. Зорькин. Мне все равно, я не могу навязывать.

В.В. Лазарев. Я не говорил о стандартах и вообще эту проблему не поднимал в своем выступлении.

В.Д. Зорькин. О стандартах говорил Ваш уважаемый коллега.

В.В. Лазарев. Я понимаю, поэтому, может быть, ему удобнее было бы ответить. Полагаю, что он дополнит мой ответ. Но мне кажется, вопрос этот с правовым статусом действительно до конца не разрешен законодателем относительно того, к кому же отнести этих должностных лиц государственных учреждений или должностных лиц муниципальных учреждений. Не решен он достаточно четко. А в той части, в какой он решался, — решается противоречиво, потому что по некоторым параметрам... и, в частности,

уважаемый Виктор Павлович цитирует один из документов, когда на ректора возлагаются непосредственно обязанности государственного такого характера — едва ли не обеспечение соответствующих конституционных прав.

Даже если проследить соответствующие функциональные обязанности, то мы увидим, что там разницы между государственным служащим в плане основ Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и рядом лиц, которые перечислены в данной статье, нет. Во всяком случае, они очень близки по своему положению с государственными служащими. И аналогии прямые проводить можно.

Вопросы определенные возникают только в отношении заведующих кафедрами. Конечно, должность заведующего кафедрой отличается даже от должности декана в этом отношении.

Г.А. Жилин. Вы удовлетворены, Валерий Дмитриевич?

В.Д. Зорькин. Я не могу комментировать.

<...>

Ю.А. Антропов. У меня вопрос к Валерию Васильевичу. Я хотел бы уточнить. Вы в своем выступлении сказали, что ректор Пензенского института усовершенствования врачей незаконно поступил, нарушил закон. Вы имели в виду что?

В.В. Лазарев. Я имел в виду только одно: как только лицу, которое занимает должность завкафедрой или претендует на занятие должности завкафедрой, исполняется 65, по закону ему могут продлить, а могут и не продлить пребывание на этой должности до 70 лет. Этот порядок обязателен по закону. Здесь нет альтернативы, нет выбора. Ученый совет должен перед ректором ходатайствовать о продлении, а ректор имеет право решать этот вопрос. Кстати, право или обязанность — это тоже один из пунктов: право или обязанность? Но, видимо, право. Ректор имеет право продлить или не продлить. Но только после ходатайства ученого совета. Я имел в виду только это и ничего более. И мне показалось, если я в какой-то степени ошибаюсь, у меня не было документа, и в данном случае я основывался на Вашей информации о том, что ректор сам спокойно и свободно, до 70 лет не дожидаясь (там никаких ходатайств), взял и, так сказать, Вас... Он правильно, может быть, поступил по сути. А с юридической точки зрения, на мой взгляд, нет.

Ю.А. Антропов. Валерий Васильевич, Вы ошиблись. Дело в том, что когда в 65 лет меня...

Г.А. Жилин. Юрий Андреевич, простите, пожалуйста, Вы задаете вопрос, не нужно пояснений.

Ю.А. Антропов. Хорошо. Теперь второй вопрос Валерию Васильевичу. Вы сказали, что Конституция имеет ограничения возрастные. Назовите статьи, в которых бы гражданин, достигший зрелости, я имею в виду 18–20 лет для госслужащих, ограничивался по возрастному признаку?

В.В. Лазарев. В частности, до 70 лет судьи Конституционного Суда пребывают в должности своей. Это сформулировано в конституционном законе, определен возрастной предел. Я это имел в виду, что конституционно освящается возрастной предел. Но речь идет не только о высшем возрастном пределе, есть еще и предел низший, скажем до 40 лет. Кстати, мы права не имеем, никто из нас не имеет права претендовать на должность того же

конституционного судьи. Нет такого права ни у кого, ни у одного гражданина, как ни странно, между прочим. Да, право есть у кого-то выдвинуть, а права какого-либо гражданина претендовать нет. Вот с этой точки зрения есть должности, на которые мы вообще права не имеем, оказывается. Что это? Ущемление в правах? Нет никакого ущемления в правах.

Точно так, а там имеем право, но имеем право претендовать на должность до достижения определенного возраста. Там другая ситуация. В каком-то ином случае может быть совсем иная ситуация. Законодатель здесь устанавливает, и я полагаю — конституционно, возрастные ограничения самые разные. И не только возрастные.

Ю.А. Антропов. И еще один вопрос. Валерий Васильевич, Вы предлагаете по сути поднять планку возрастного ограничения до 70 лет. То есть с 65 до 70 лет Вы предлагаете поднять планку. Выше этого, с Вашей точки зрения, планку поднимать нельзя?

В.В. Лазарев. Да. Не я предлагаю. До 70 лет она поднята законодателем. Я просто считаю мудрым законодателя, который позволяет правоприменителю с учетом всех обстоятельств поднимать ее с 65 до 70.

Г.А. Жилин. Юрий Андреевич, я остановил Ваше объяснение только потому, что Вы имеете право на выступление с заключительным словом и там Вы все скажете.

<...>

Г.А. Жилин. Спасибо, Михаил Алексеевич, присаживайтесь. Уважаемые заявители, сейчас вы вправе задать вопросы любому из представителей другой стороны. Поэтому если у вас есть такие вопросы, задавайте. Виктор Павлович, пожалуйста, кому?

В.П. Малков. Я хочу задать всем вообще-то.

Г.А. Жилин. Но все-таки отвечать лучше одному, наверное.

В.П. Малков. Ну пусть Валерий Васильевич. Валерий Васильевич, как Вы полагаете, имеет место нарушение равенства прав ученых, профессоров, когда в одних вузах страны не придерживаются возрастного критерия, а в других, как в Казанском университете, придерживаются?

В.В. Лазарев. Полагаю, что в каких-то вузах, и я постарался как раз на это обратить внимание, в каких-то вузах имеет место нарушение закона, того же пункта 3 статьи 20, потому что одни его соблюдают, а другие не соблюдают. И с этой точки зрения фактически действительно ставятся граждане или лица, которые занимают эти должности, в неравное положение. Но это не проблема конституционности соответствующей нормы. Это проблема, которая создается правоприменителями, которые незаконно это неравенство освящают.

Позиция Конституционного Суда

...Установление предельного возраста при замещении определенных должностей по трудовому договору (контракту) допустимо, если это ограничение обусловлено спецификой и особенностями выполняемой работы; при введении такого рода возрастных ограничений должно быть обеспечено соблюдение Конституции Российской Федерации, в том числе конституционного принципа равенства, исключающего необоснованное предъявление разных требований к лицам, выполняющим одинаковые по сво-

ему содержанию функции. В противном случае установление предельного возраста, достижение которого является основанием для освобождения от должности независимо от согласия работника, означало бы дискриминацию по возрастному признаку.

...Заведующий кафедрой, будучи руководителем структурного подразделения, выполняет работу, которая по своему содержанию является существенно иной, чем у руководящих работников высшего учебного заведения, не относящихся к профессорско-преподавательскому составу, — ректора, проректора, руководителей филиала и института, основное содержание деятельности которых связано с осуществлением собственно управленческих, административных функций.

Устанавливая предельный возраст при замещении должности заведующего кафедрой, законодатель вместе с тем не предусматривает каких-либо возрастных ограничений при замещении других профессорско-преподавательских должностей на кафедре (что подтверждается и содержащимся в пункте 3 статьи 20 правилом о переводе лиц, которые занимают должности заведующих кафедрами и достигли шестидесятипятилетнего возраста, с их согласия на иные должности, соответствующие их квалификации, — профессора, доцента и пр.). Следовательно, сам по себе возраст, превышающий шестьдесят пять лет, не препятствует успешному осуществлению данного вида деятельности.

Должность заведующего кафедрой в государственных высших учебных заведениях не отнесена законодателем к государственным должностям государственной службы, задачи, принципы функционирования, порядок прохождения и специфика которой определяют особый правовой статус государственных служащих и допускают установление определенных возрастных критериев при замещении указанных должностей. Законодатель не связывает с работой в должности заведующего кафедрой и предоставление для лиц, которые замещают эту должность, каких-либо дополнительных гарантий и льгот, аналогичных тем, которые, в частности, предусмотрены для государственных служащих и призваны компенсировать ущерб, наносимый принципу равенства введением отдельных ограничений их прав и свобод.

...Провозглашение самостоятельности высших учебных заведений в подборе и расстановке кадров и одновременно их ответственности за свою деятельность перед личностью, государством и обществом предполагает, что при решении вопроса о том, отвечает ли лицо, возраст которого превышает шестьдесят пять лет, необходимым требованиям, предъявляемым к заведующим кафедрами, определяющее значение должно иметь мнение руководства вузов, их коллегиальных органов. Сложившийся в вузах, в том числе на основе предписаний Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», правовой механизм замещения указанных должностей, согласно которому заведующие кафедрами избираются ученым советом высшего учебного заведения путем тайного голосования на срок, не превышающий пяти лет, из числа наиболее квалифицированных и авторитетных специалистов соответствующего профиля, рекомендованных коллективами кафедр и советами факультетов, позволяет решать этот вопрос демократическими методами, на основе оценки деловых и личных качеств претендентов. Установление же в дополнение к этому механизму возрастного критерия является необоснованным вторжением государства в договорные отношения в сфере труда, которое влечет неправомерное ограничение свободы трудового договора и автономии государственных и муниципальных высших учебных заведений в решении кадровых вопросов.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положения пункта 3 статьи 20 Федерального закона от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», предусматривающие возрастные ограничения для лиц, замещающих должности заведующих кафедрами в государственных и муниципальных высших учебных заведениях, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 37 (часть 1).

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 14 января 2000 г. № 1-П
«По делу о проверке конституционности отдельных положений
Уголовно-процессуального кодекса РСФСР,
регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела,
в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой
и запросом Верховного Суда Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А. Гаджиева, судей Н.В. Витрука, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева с участием адвокатов М.А. Марова и Ю.Б. Зайцева — представителей гражданки И.П. Смирновой, судьи Верховного Суда Российской Федерации — В.П. Степалина, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — адвоката А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л. Кононова, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. 21 марта 1997 года в процессе рассмотрения уголовного дела по обвинению Е.П. Смирновой в совершении преступления, предусмотренного частью третьей статьи 147 Уголовного кодекса Российской Федерации, Тверской межмуниципальный (районный) суд города Москвы, руководствуясь статьей 256 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, возбудил по собственному усмотрению в отношении И.П. Смирновой (сестры подсудимой) уголовное дело по признакам того же преступления — при наличии в деле постановления следователя о прекращении уголовного дела за отсутствием в действиях И.П. Смирновой состава преступления. Одновременно суд в соответствии с частью четвертой статьи 256 УПК РСФСР избрал в отношении нее меру пресечения в виде заключения под стражу. Возбужденное уголовное дело было соединено с делом Е.П. Смирновой и направлено в органы прокуратуры для дополнительного расследования.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации И.П. Смирнова просит проверить конституционность положений частей первой, второй и четвертой статьи 256 УПК РСФСР, нарушающих, как она утверждает, ее конституционные права, поскольку возбуждение уголовного преследования — задача специальных органов исполнительной власти, и возложение законом такой обязанности на суд противоречит

его конституционной функции (природе) как независимого и беспристрастного органа, осуществляющего правосудие в состязательном процессе (статьи 10, 118, часть 1, и 123, часть 3, Конституции Российской Федерации).

В Конституционный Суд Российской Федерации обратился также с запросом Верховный Суд Российской Федерации в связи с рассмотрением Судебной коллегией по уголовным делам в кассационном порядке уголовного дела О.Н. Рыбакова. Из запроса и приложенных к нему материалов усматривается, что 2 июня 1998 года при решении вопроса о назначении судебного заседания по уголовному делу в отношении группы лиц Кировский районный суд города Саратова по ходатайству представителя потерпевшей, руководствуясь статьями 108, 109 и 232 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, принял решение о возвращении дела для производства дополнительного расследования. При этом, несмотря на наличие в деле постановления следователя о прекращении уголовного преследования в отношении О.Н. Рыбакова, суд возбудил в отношении него уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьями 126 и 131 Уголовного кодекса Российской Федерации, и дал конкретные указания следствию о сборе уличающих О.Н. Рыбакова доказательств. После проведения дополнительного расследования и предъявления всей группе привлеченных к ответственности лиц обвинений в более тяжких преступлениях Саратовским областным судом был вынесен по делу обвинительный приговор.

Верховный Суд Российской Федерации просит проверить конституционность положений пункта 6 части первой статьи 108, частей первой, второй и пункта 1 части третьей статьи 109, пункта 4 части первой статьи 232 и частей первой, второй и четвертой статьи 256 УПК РСФСР, в соответствии с которыми при обнаружении признаков преступления и установлении обстоятельств, указывающих на совершение преступления лицом, не привлеченным к уголовной ответственности, суд уполномочен возбудить в отношении него уголовное дело и (при невозможности выделить материалы о нем в отдельное производство) направить все дело для дополнительного расследования.

<...>

В.В. Лазарев. Если можно, я бы один вопрос задал Валерию Петровичу.

Уважаемый Валерий Петрович, те статьи Конституции (118, 120, 123) — нормы, на которые Вы ссылаетесь в своем запросе, они не содержат прямого запрета возложения на суд каких-либо иных обязанностей, в том числе и обязанностей возбудить уголовное дело. Не считаете ли Вы, что выяснение подлинного содержания данных конституционных норм следовало бы проводить в рамках особого производства в Конституционном Суде, а именно в рамках толкования соответствующих норм Конституции?

В.П. Степалин. Нет, толкование норм Конституции это не наша компетенция и не компетенция судов общей юрисдикции.

В.В. Лазарев. Нет, конечно. Я Вас спрашиваю как юриста не в плане того, чтобы Вы давали толкование, а чтобы в Конституционном Суде смысл названных норм Конституции выясняли не в связи с конкретным делом (будь то статья 418 в прошлый раз или 256-я сегодня), а в рамках особого производства, которое предусмотрено конституционным законом о Конституционном Суде.

В.П. Степалин. Извините, это не моя компетенция. Я ничего сказать не могу.

В.В. Лазарев. Хорошо.

Г.А. Гаджиев. Уважаемые коллеги, есть ли еще вопросы? Нет. Спасибо, уважаемый коллега, присаживайтесь, пожалуйста. Теперь представители другой стороны. Видимо, Вы, Валерий Васильевич, пожалуйста. Валерий Васильевич Лазарев — постоянный представитель Государственной Думы Федерального Собрания.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Конституционного Суда! Полагаю, что Конституционному Суду в очередной раз приходится выполнять роль законодателя. Во всяком случае, роль негативного законодателя. Конституционному Суду приходится опережать парламент, поскольку с рассмотрением Уголовно-процессуального кодекса в Государственной Думе дело продвигается медленно. Но вместе с тем можно считать, что концептуально судьба оспариваемой нормы, содержащейся в статье 256 Уголовно-процессуального кодекса, решена. Вообще статьи с названием «Возбуждение уголовного дела в отношении нового лица» нет в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса. И содержание статьи 256 действующего УПК нигде не воспроизводится. Статья 150 проекта нового УПК «Поводы и основания к возбуждению уголовного дела» и статья 158 проекта «Возбуждение уголовного дела публичного обвинения» фактически адресованы только органу дознания, следователю и прокурору. То есть концептуально, я подчеркиваю именно этот момент, поскольку новый УПК прошел лишь первое чтение в Государственной Думе, концептуально судья исключен из числа тех, кто имеет право возбуждать уголовное дело. Подтверждением такого концептуального волеизъявления законодателя в известной степени может служить также и Федеральный закон от 15 ноября 1997 года № 141-ФЗ, которым из действующего УПК исключена статья 418 «Возбуждение дела в суде». В основе такого концептуального подхода об исключении судей из числа тех, кто формулирует обвинение, конечно же, и позиции Конституционного Суда, выраженные по меньшей мере в двух постановлениях, прежде всего в Постановлении от 28 ноября 1996 года № 19-П.

Принимая позицию Конституционного Суда и разделяя такого рода концептуальный подход, тем не менее обратил бы ваше внимание, уважаемые судьи Высокого Конституционного Суда, на два обстоятельства.

Постановление Суда от 28 ноября 1996 года совершенно правильно констатирует, что в соответствии со статьей 118 Конституции Российской Федерации осуществление правосудия составляет исключительную компетенцию судебной власти. Это бесспорно, и никто не претендует, не может претендовать на осуществление правосудия. Но в меньшей степени бесспорно или, возможно, даже не столько бесспорно положение о том, что на суд не может быть возложено выполнение каких бы то ни было функций, не согласующихся с его положением органа правосудия. Данная позиция Конституционного Суда, насколько я понимаю, сама нуждается в известной интерпретации, в соответствующих оговорках, и потому я задавал тот вопрос, что, наверное, не в рамках процесса о рассмотрении конституционности соответствующих норм Уголовно-процессуального кодекса следовало бы рассмотреть соответствующие нормы Конституции, а именно в рамках особого производства по толкованию данных норм наиболее полно выявить в данном случае содержание конституционных норм.

Вот тот факт даже, что здесь, в судебном заседании, не присутствует представитель прокуратуры (насколько я понял из доклада судьи-докладчика, что он как бы и не был приглашен в судебное заседание, а был приглашен только представитель Министерства внутренних дел), уже сам по себе заставляет меня этот вопрос будировать, поскольку все мы указываем на органы следствия, на органы прокуратуры, которые должны возбуждать уголовное дело. Но прокуратура, надо полагать, имеет свою позицию в плане выяснения содержания соответствующих конституционных норм. Понимаю, что Верховный Суд не может быть инициатором в данном случае возбуждения такого процесса, понимаю заявителей, представляющих интересы гражданки Смирновой, — они тоже не могут быть инициаторами рассмотрения соответствующих конституционных норм в рамках особого конституционного судопроизводства, тем более что действительно статья 256 (часть третья) вряд ли может оцениваться сегодня в рамках этого процесса — она тоже допускает напрямую возбуждение уголовного дела в отношении тех, кто суду откровенно, скажем, лгал. Получается, если в общей форме сделать вывод о том, что на суд нельзя возлагать такого рода обязанность, следовательно, необходимо предусматривать какую-то особую процедуру с тем, чтобы решить и этот вопрос.

Второй момент, который вызывает у меня, во всяком случае, вопросы о возможности экстраполяции, о возможности переноса соответствующих положений, содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда на статью 256, касается того, что там в большой степени речь шла о формулировании обвинительного заключения или каких-то обвинительных положений судьей. Одно дело — формулирование каких-то обвинительных положений, это действительно не функция суда, а другое дело — возбуждение уголовного дела. Суд возбуждает — и все. Далее, возможно, будет оправдание или прекращение этого дела.

Во всех предшествующих постановлениях Конституционного Суда говорилось об одном и том же процессе. Это тоже очень важно и существенно. Да, в одном процессе, когда судья одновременно и возбуждает, и формулирует обвинение, а потом и решает, — нельзя допустить. Но, во всяком случае, я не сомневаюсь в том, что судья не будет рассматривать возбужденное им уголовное дело. Судья в этом процессе возбудил уголовное дело, а в последующем этот состав суда к этому делу не будет иметь никакого отношения. И с этой точки зрения возникают соответствующие вопросы.

Вчера по какой-то из программ нашего телевидения мы услышали сообщение (оно, правда, потом уточнялось), что в одном из судов Санкт-Петербурга прогремел взрыв и имела место перестрелка в суде. Правда, потом сказали, что «пока по лестнице поднимались», то есть не в самом зале судебного заседания, но мы можем представить себе эту ситуацию, и она не фантастическая, бывают и такие ситуации в суде.

В судебном заседании хозяин (не особенно, может быть, хорошо звучит это слово) — суд. Ни прокурор, ни кто-либо другой, но в данном случае непосредственное обнаружение, непосредственно свершившийся факт преступления, и тот, кто в суде является вершителем положения, ситуации, дела, вдруг не может предпринять действия, которые может позволить себе обыкновенный, простой гражданин.

Во всяком случае, я рассуждаю здесь не так профессионально, по-видимому, с точки зрения процессуалиста, а рассуждаю я только потому, что, очевидно, все-таки должен быть предусмотрен какой-то механизм, серьезный механизм правовой, для решения соответствующих ситуаций, в которых сегодня в исключительных случаях судья вынужден — нет, не формулировать обвинение, а принимать решение о возбуждении уголовного дела.

Думаю, что Конституционный Суд сам создать такой механизм не может. Полагаю, было бы правильно, если бы Конституционный Суд, признавая концептуально неверным возложение в принципе на суд функции обвинения или вместе с тем концептуально признавая это неконституционным, тем не менее обязал бы законодателя предусмотреть соответствующие механизмы реагирования на возможные жизненные ситуации, которые, оказывается, имеют место быть и которые отнюдь не по инициативе суда могут возникать, а по инициативе тех же участников процесса: по инициативе потерпевшего, по инициативе прокурора, который в судебном заседании не может возбудить уголовное дело и взять под стражу. И коль скоро это дело законодателя, было бы, конечно, правильно восполнить соответствующий пробел, если в этом есть необходимость, не дожидаясь принятия Уголовно-процессуального кодекса, а в ходе текущей законодательной деятельности.

Конституционный Суд использует очень хорошие положения во многих случаях, когда записывает, что возможные пробелы в уголовно-процессуальном регулировании — процедура, возникающая в связи с соответствующим постановлением Конституционного Суда, — могут быть восполнены в правоприменительной практике органов, ведущих судопроизводство, на основе процессуальной аналогии. Хорошая формула. Но вот я, признаюсь, спрашивал специалистов: как, какие возможности процессуальной аналогии могут быть использованы в случае, если непосредственно в судебном заседании имеет место быть явное обнаружение явного преступления, когда потерпевший вдруг опознает в человеке, проходящем свидетелем, основного исполнителя преступления? Когда он признается в совершении преступления, вынужден признаться в силу каких-то там обстоятельств и говорит: да, я участвовал в том же самом изнасиловании (отвлекаясь от конкретного дела)? То есть выясняется непосредственно то, что имеет место какая-то причастность к преступлению вот этого нового лица.

И в данном случае суд, будучи такой сильной фигурой, вынужден будет кого-то просить о том, чтобы возбудить уголовное дело. Здесь есть какая-то все-таки нелогичность. Да и прокурор просит, и потерпевший указывает, и он признается в суде.

Конечно, я, может быть, немножко фантазирую, но тем не менее в групповом преступлении, вы знаете, всегда возникает вопрос: а кто нанес этот решающий удар, а кто был вот этим главным действующим лицом? И в суде может это выясниться и в отношении того лица, которое не проходит по делу в качестве обвиняемого.

Словом, есть ситуации, которые нуждаются в тщательном законодательном регулировании. И если Конституционный Суд признает концептуально, а я в этом не сомневаюсь, невозможным возлагать на судью функции обвинителя или формулирования обвинения и так далее и в принципе посчита-

ет невозможным для суда возбуждать уголовное дело, то он должен предусмотреть механизм (или же возложить создание этого механизма на законодателя) решения неординарных случаев, которые могут иметь место в судебной практике. Нельзя оставить правоприменителя без надлежащего руководства. Спасибо.

Г.А. Гаджиев. Спасибо, Валерий Васильевич.

Уважаемые представители стороны, есть у вас желание задать вопросы?

Г.А. Гаджиев. Нет. Присаживайтесь, пожалуйста. У судей есть вопросы? Анатолий Леонидович, пожалуйста.

А.Л. Кононов. У меня не вопрос, а только замечание к выступлению Валерия Васильевича. Хочу дополнить свой доклад. Представитель прокуратуры отсутствует отнюдь не потому, что мы не уважаем прокуратуру. Вот 13 марта, сразу после того, как дело было принято к рассмотрению, я сообщил ему об этом и просил высказать свое мнение. На это письмо никакого ответа Конституционный Суд не получил. И 9 декабря ему выслано было специальное приглашение и.о. генерального прокурора представить свое мнение и своего представителя. Как видите, от Суда это не зависит.

В.В. Лазарев. Ваша честь, прошу извинить, если просто объективная ситуация. Казалось бы, они должны были участвовать. У них там, конечно, своя ситуация...

А.Л. Кононов. Мне тоже так казалось.

Г.А. Гаджиев. Все, Анатолий Леонидович?

А.Л. Кононов. Спасибо.

Г.А. Гаджиев. Тамара Георгиевна Морщакова, пожалуйста.

Т.Г. Морщакова. Хотела бы два вопроса задать Вам, Валерий Васильевич. Вопрос первый такой: акт возбуждения уголовного дела является актом начала уголовного преследования?

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Является, да? Спасибо.

Вопрос второй. Скажите, пожалуйста, Вы говорите, что в присутствии суда, который хозяин процесса и распоряжается всем тем, что находится в его ведении и передано ему для рассмотрения, трудно представить, чтобы публичные функции, связанные с возбуждением дела, осуществляли какие-то другие органы. В каком смысле Вы понимаете здесь суд как хозяина? И является ли он хозяином того материала, который рассматривает в данном деле, или он выступает как административный хозяин по отношению ко всему тому, что происходит в здании суда? Исключаете ли Вы при этом, что и в здании суда должен поддерживаться определенный общественный порядок, рассчитанный на те случаи, когда вдруг кто-то на лестнице, упаси бог, или в зале стреляет, или этого больше некому делать в суде, кроме самого суда как хозяина процесса?

В.В. Лазарев. И все-таки я не допускаю ничьих действий, уважаемая Тамара Георгиевна, в зале суда без соответствующего разрешения, без соответствующей санкции председательствующего — ни взятия под стражу кого-либо в судебном заседании, ни разрешения какого-либо процессуального вопроса. В любом случае должно быть обращение к председательствующему, должно быть решение или его, или суда в целом на соответствующие дейст-

вия. Я в данном случае не делаю никаких исключений в плане (слово, может быть, не особенно хорошее — я не нашел другого) полноты прав суда во время судебного заседания.

Т.Г. Морщакова. Вот меня интересует эта полнота прав суда.

В.В. Лазарев. Она распространяется на все отношения.

Т.Г. Морщакова. Я с Вами согласна. Где эти пределы? На какие на все?

В.В. Лазарев. И на решение процессуальных вопросов, которые возникают в ходе рассмотрения дела, и на решение вопросов, связанных с обеспечением порядка в зале судебного заседания.

Т.Г. Морщакова. В зале судебного заседания? Во время заседания?

В.В. Лазарев. Во время заседания, да. Вот про лестницу я упомянул только потому, что такого же рода действия могли иметь место и непосредственно в зале судебного заседания. Не знаю, какова практика за рубежом, любопытно было бы узнать, но если это по отношению к судье совершается...

Т.Г. Морщакова. Полиция хватает его.

В.В. Лазарев. Полиция, да. И судья все-таки выносит постановление о наложении огромных штрафов в каком порядке: то ли только в административном, а может быть, и не только в административном (это мой вопрос)...

Т.Г. Морщакова. За нарушение порядка?

В.В. Лазарев. В данном случае это могут быть хулиганские действия в отношении состава суда и участников судебного заседания. Если совершены хулиганские действия, кто должен реагировать? Прокурор? Да, конечно, если бы за пределами — то да, прокурор. А в суде?

Т.Г. Морщакова. Значит, в суде территория как бы экстерриториальная какая-то для деятельности прокуратуры, да? И для деятельности милиции?

В.В. Лазарев. Думаю, если бы задерживали непосредственно в зале судебного заседания, а не на лестнице (известный эпизод в Санкт-Петербурге), было бы гораздо большее нарушение и оскорбление, я бы сказал, суда, который (фамилию сознательно не произношу) освободил человека из-под стражи в зале суда, которого прокуратура взяла под стражу у выхода из суда. Думаю, что если бы это было сделано в зале суда, было бы посягательство на авторитет, на величие судебной власти.

Т.Г. Морщакова. Да. Но это как бы не очень связано с вопросом о возбуждении уголовного дела, да?

В.В. Лазарев. В данном случае была иная функция. Но Вы же говорите, что суд не должен ни ту функцию брать на себя, ни другую. А между тем приходится брать и ту и другую в ходе судопроизводства. С такой точки зрения можно подвергнуть сомнению и обвинительный приговор суда! С какой-то, естественно, отвлеченной точки зрения. Вот суд кого-то приговаривает и формулирует соответствующее обвинение. Ну можно дойти до того, что и это вроде бы как бы не должно быть свойственно ему, а уж возбуждение уголовного дела — обыкновенный, простой (я бы зацепился за Ваше слово, Валерий Петрович) процессуальный акт. Процессуальный. Возбудил — и отстранился от него. Процессуальный акт, никаких формул. Потом судьба будет решаться иными субъектами.

Т.Г. Морщакова. Прекрасно. Это как раз в русле того, что судебный департамент стремится сделать: взять к себе исполнение, еще что-то. Давайте

тогда, может быть, ставить вопрос о том, чтобы собственная судебная полиция у нас была.

В.В. Лазарев. Ваша честь, очень много вопросов возникает ведомственного порядка. Я не удивляюсь позиции Валерия Петровича, потому что судам легче, гораздо легче отодвинуть и не решать их, не входить в них. Пусть этими вещами другие занимаются, какому-то департаменту тоже — это известный закон, когда стараются освободиться от соответствующих обременений, возлагая их на других. Это известная ситуация. Поэтому здесь много таких вопросов возникает, я с Вами согласен. Они, конечно, должны решаться в острых дискуссиях при установлении соответствующих норм и механизмов. Главное — чтобы истина торжествовала, чтобы никто не ушел (у нас же конституционные принципы есть) от ответственности, чтобы всегда кто-то был обязан к соответствующим действиям и иногда решительно и непосредственно и сразу реагировал на соответствующие действия. Все это должно быть нормативно предусмотрено.

Вот существующий (я его взял сюда) проект Уголовно-процессуального кодекса — я его весь перерыл. Никакого механизма он пока не содержит — никакого механизма! Он идет по пути концептуального решения вопроса именно так, но ничего не дает взамен.

Т.Г. Морщакова. А что же Вы предлагаете Конституционному Суду, подождать?

В.В. Лазарев. Конституционному Суду я не предлагаю ждать, но Конституционный Суд так же, как он не один раз это делал, может возложить на законодателя обязанность оперативно предусмотреть соответствующие механизмы.

Т.Г. Морщакова. До принятия УПК или вместе?

В.В. Лазарев. До принятия УПК, хотя это не самый, может быть, лучший путь, поскольку многие вопросы решаются комплексно. И с этой точки зрения вот такого рода точечные удары, точечное решение в итоге тоже могут сослужить плохую службу. Здесь не все так однозначно, и я на себя не могу брать решение этих вопросов. Я просто свою позицию как-то лишний раз высказываю, с тем чтобы были возможности для дискуссии.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

Г.А. Гаджиев. Есть вопросы у Юрия Дмитриевича Рудкина.

Ю.Д. Рудкин. Уважаемый Валерий Васильевич, правильно ли я понял из Вашего выступления, что Вы утверждаете о том, что пока Конституционный Суд не даст толкования статьи 118 и других статей Конституции, он не может разрешить данное дело?

В.В. Лазарев. Ну не совсем так, Ваша честь. Конечно, он и может, и должен разрешить дело, но когда дается общего характера толкование соответствующим конституционным нормам, и когда такого рода общее толкование применительно к конкретному делу приходится вновь толковать правоприменительно, и, больше того, когда у судьи Верховного Суда возникают вопросы, несмотря даже на постановление Пленума Верховного Суда, — все это заставляет задуматься о том, что необходимо очень фундаментальное исследование этого вопроса во всех его аспектах с привлечением всех норм Уголовно-процессуального кодекса, коль скоро в данном случае нет возможно-

сти их исследовать. Эксперты могли интересные соображения высказать. Я думаю, здесь бы, в Конституционном Суде, в этом плане мы могли послушать полемику между профессором Полиной Абрамовной и, скажем, Вячеславом Петровичем Божьевым. Насколько я понимаю, они придерживаются совсем неодинаковых позиций — два больших процессуалиста. И с этой точки зрения посмотреть на содержание конституционных норм было бы очень интересно в рамках конституционного судопроизводства.

Ю.Д. Рудкин. И еще, если позволите, Гадис Абдуллаевич?

Г.А. Гаджиев. Пожалуйста.

Ю.Д. Рудкин. Еще один вопрос, Валерий Васильевич. Следуя Вашему выступлению, Вы перед Конституционным Судом не ставите никакого ходатайства?

В.В. Лазарев. Нет.

Ю.Д. Рудкин. Спасибо.

Б.С. Эбзеев. У меня вопрос, если можно.

Г.А. Гаджиев. Да, пожалуйста. Эбзеев Борис Сафарович.

Б.С. Эбзеев. Благодарю Вас. Насколько я понимаю, Вы несколько шире истолковываете правовую, конституционно-правовую природу судебной власти. Судебная власть осуществляет не только правосудие, собственно разрешение дел, но может осуществлять и некоторые иные функции. Верно я понимаю Вашу позицию?

В.В. Лазарев. Я не могу утверждать это стопроцентно, поскольку, опять же повторяюсь, необходимо специально этот вопрос исследовать, именно этот. На мой взгляд, позиция, которая в предшествующих постановлениях Конституционного Суда выражена, нуждается в оговорках.

Б.С. Эбзеев. И вот в связи с этим тем не менее Вы выразили Вашу позицию и в качестве гипотезы, скажем...

В.В. Лазарев. Да-да.

Б.С. Эбзеев. ...представили ее Суду. И в связи с этим не могли бы Вы сказать, а какова вообще система конституционно-правовой аргументации. Что позволяет Вам выдвинуть подобную гипотезу?

В.В. Лазарев. Ваша честь, мне кажется...

Б.С. Эбзеев. Валерий Васильевич, я имею в виду, что вот две разные позиции: Верховный Суд — только правосудие, только разрешение дел. Вы говорите: нет, не только разрешение дел, когда бы, скажем, судья находился где-нибудь на Олимпе и, взирая, так сказать, на тяжущихся, принимал какое-то решение... Вы предлагаете суду быть все-таки более активным участником этого процесса, имея в виду, например, возбуждение уголовного дела против лжесвидетеля. И вот именно в связи с этим что в Конституции дает Вам основания для выдвижения подобной гипотезы?

В.В. Лазарев. Обеспечение истины, обеспечение справедливости, чтобы никто не ушел от наказания, от возмездия. Ведь очень часто (не случайно здесь звучал этот вопрос) следователь и прокурор весьма своеобразно ведут следствие и отнюдь не заинтересованы в том, чтобы объективно его провести. Это не исключено, и были подозрения вплоть до генерального прокурора в каких-то его действиях, могли предполагать какую-то заинтересованность, верно? И если таким образом рассуждать, если в действиях прокуро-

ра-обвинителя просматривается какая-то заинтересованность, кто может заслон поставить? Только суд. И с этой точки зрения поставить заслон или возбудить уголовное дело — это (я не говорю, что это должно быть правилом) в каких-то случаях, мне кажется, не есть отступление от других норм Конституции, тем более что эти нормы прямо (прямо!) не говорят о запрещении суду решать и другие вопросы.

Б.С. Эбзеев. Хорошо, тогда я поставлю с позволения Гадиса Абдуллаевича вопрос, может быть, еще более определенно и даже наивнее. Суд не возбудил уголовного дела. И вот в связи с этим возникает вопрос следующего свойства: а что, в государстве российском более никаких иных средств не существует? Я имею в виду соответствующие органы, которым специально это вменяется — возбудить уголовное дело, провести расследование и осуществить, короче говоря, все необходимые действия для установления объективной истины по делу и вынесения справедливого решения — приговора и так далее.

В.В. Лазарев. Более того, Борис Сафарович, именно они...

Б.С. Эбзеев. И вот в связи с этим насколько само по себе вот это пересечение функций укладывается в рамки принципа разделения властей?

В.В. Лазарев. Вот здесь, в судебном заседании, насколько я понимаю, имеет место соединение властей. Вот здесь власть осуществляет уважаемый Гадис Абдуллаевич и никто более. И вот Председатель и Вы в целом составе Суда — вы ее и осуществляете, и никто из нас не имеет здесь, в зале судебного заседания, никакой власти — абсолютно, по моим понятиям.

Поэтому да, конечно, есть общий принцип разделения властей, в целом правильный, хороший, замечательный. Но есть своего рода жизненные ситуации, которые в качестве исключения, может быть, должны быть предусмотрены специально соответствующими нормами. Да, а в других случаях прокурор, следователь должны, вне всякого сомнения, осуществлять свою главную функцию — функция обвинения, возбуждения дел, конечно же, возложена на них. Для них это основная деятельность.

Б.С. Эбзеев. Благодарю Вас. Ваша позиция понятна.

Г.А. Гаджиев. Пожалуйста, Анатолий Яковлевич Слива.

А.Я. Слива. Уважаемый Валерий Васильевич, у меня к Вам, может быть, в чем-то риторический вопрос, но именно как к представителю законодателя — Государственной Думы.

В.В. Лазарев. Именно этих вопросов, уважаемый Анатолий Яковлевич, я всегда и боюсь.

А.Я. Слива. Скажите, пожалуйста (а я надеюсь, Вы знаете), сколько постановлений принято Конституционным Судом с 1995 года относительно норм Уголовно-процессуального кодекса, в том числе по предмету, рассматриваемому сегодня? У меня риторический вопрос, но я хочу, чтобы он и Ваш ответ оказались в протоколе. Знает ли законодатель об этом (уходящая Государственная Дума — до вновь избранной, надеюсь, это будет доведено), знает ли законодатель состояние дел с урегулированием уголовно-процессуальных отношений в Российской Федерации?

В.В. Лазарев. Уважаемый Анатолий Яковлевич, я дам столь же риторический ответ. Законодатель знал бы об этом более весомо и серьезно, если бы Конституционный Суд вышел со своим ежегодным докладом, который

законодатель ожидает и который просил соответствующим постановлением, если бы он вышел в Федеральное Собрание с соответствующим ежегодным докладом. Но это риторически. А если отвечать по сути, то законодатель знает, поскольку было письмо Конституционного Суда относительно необходимости принятия соответствующих законов в свете постановлений Конституционного Суда. Я, в свою очередь, лично реагировал на это письмо Конституционного Суда и обращал внимание руководства на необходимость принятия соответствующих мер. Это уже не риторический ответ.

А.Я. Слива. Тогда позвольте в личном качестве как представителю законодателя задать Вам вопрос. Все решения, постановления Конституционного Суда представляются в Государственную Думу в полном объеме вне зависимости от каких-то обобщающих литературных или других аналитических документов — все до одного. И все-таки, Валерий Васильевич, знаете ли Вы точно, сколько принял Конституционный Суд постановлений по УПК конкретно?

В.В. Лазарев. Нет, не назову числа этих постановлений. Я участвовал здесь уже в целом ряде такого рода дел, связанных с конституционностью соответствующих норм Уголовно-процессуального кодекса. Во всяком случае, в одном из тех процессов по статье 232. Точную цифру я не могу знать. Но если Вы меня спрашиваете лично, Ваша честь, скажу, что склоняюсь все-таки к той позиции, согласно которой надо решать вопросы процессуального порядка комплексно. Конечно, желательно решить их одновременно с принятием Уголовного кодекса комплексно. И более того, если бы Государственная Дума сейчас приняла без того экспертного заключения, которое поступило из Совета Европы, в этом зале было бы обвинение депутатов, что они игнорируют какие-то там демократические веяния. Сейчас рассматривается вот это экспертное заключение. Оно поступило не на русском языке, его еще где-то кто-то переводит. Боюсь здесь ошибиться, а денег нет соответствующих. Это не столь серьезно говорю, но тем не менее работают с экспертным заключением Совета Европы. Как вы понимаете, здесь много мнений, а там у рабочей группы еще больше. Я лично их понимаю: это объективный процесс. Ничего не сделаешь, по моим понятиям. Хотя, разумеется, и с этого я начинал свое выступление, процесс этот уже затонул, приходится это констатировать.

Г.А. Гаджиев. Николай Васильевич, пожалуйста.

Н.В. Витрук. У меня простой вопрос: Полина Абрамовна — кто это? Фамилия?

В.В. Лазарев. Профессор Лупинская.

Н.В. Витрук. Спасибо. А скажите, пожалуйста, можно ли напрямую переносить конституционный принцип разделения властей на уголовный процесс начиная с момента возбуждения уголовного дела?

В.В. Лазарев. Да, пожалуй, Вы задаете очень серьезный вопрос. Не думаю, что можно в полной степени так же, как нельзя в полной мере отнести походя дела прокурорских работников, следственных работников к каким-то управленческим органам, к управленцам. Я бы против этого возражал в другом месте. Но сегодня я слышал так, что это дела управленческие, а это другие. Здесь не все так просто, и я не мог бы дать на него ответ прямой.

Н.В. Витрук. Правильно ли я понял Ваше предложение о таком глобальном толковании, специальной процедуре толкования норм Конституции, и необходимости толкования понятия судебной власти: «судебная власть» — это только органы суда, судебные органы, или сюда включаются и адвокатура, и прокуратура, и органы дознания, и налоговая полиция, то есть все, кто готовит материалы для суда или, как говорят, содействуют правосудию, обеспечивают функцию уже разрешения судебных дел? Как трактовать судебную власть?

В.В. Лазарев. Уважаемый Николай Васильевич, не только понятие «судебная власть», но и понятие «судопроизводство» нуждается в уточнении. Здесь тоже могут быть дискуссии, и надо приходиться к какому-то выводу и по поводу судебной власти, и по поводу того, что понимать под судопроизводством. Сейчас я ушел бы от ответа на эти вопросы.

Н.В. Витрук. Перелагаете на меня.

Г.А. Гаджиев. Уважаемые коллеги, я все-таки хотел бы обратить внимание на то, что предмет нашего сегодняшнего заседания не абстрактное толкование статьи 118, поскольку Конституционный Суд уже выразил свою правовую позицию: абстрактное толкование Конституции является субсидиарной процедурой. Поэтому, если нет иных вопросов, мы, позволим присесть уважаемому Валерию Васильевичу. Спасибо.

<...>

Г.А. Гаджиев. Представители Федерального Собрания, Валерий Васильевич?

В.В. Лазарев. Полагаю, что я мог бы обойтись и без заключительного слова, поскольку пафос моего выступления основного сводился лишь к одному — к тому, чтобы обеспечить правовые механизмы для того, чтобы «чикатилы» не уходили из зала судебных заседаний, дожидаясь, пока в прокуратуру или еще куда-то, как сказал мой коллега, частное определение поступит из суда, а они вновь будут размышлять — есть или нет, тогда как вот непосредственно в зале судебного заседания обнаружилось все и вся. И с этой точки зрения я и с Вами согласен, Валерий Петрович. Конечно беда, когда пирожник начинает тачать сапоги, а сапожник печь пироги.

В.П. Степалин. Это Крылов Иван Андреевич.

В.В. Лазарев. Да, но Вы упомянули об этом, и весьма уместно. Тем не менее и сапожник дома печет пироги, и неплохие, а пирожник — тачает сапоги. Жизнь — очень своеобразная штука, а в принципе Крылов прав, я с ним согласен.

Позиция Конституционного Суда

...Общие предписания относительно полномочий по возбуждению уголовного дела, порядка и последствий его возбуждения содержатся также в статьях 112 и 115 УПК РСФСР, которые, как и статья 3, не могут не применяться во всех случаях при принятии такого решения, в том числе судом. Поэтому несмотря на то, что данные общие нормы не были указаны в правоприменительных актах по уголовным делам И.П. Смирновой и О.Н. Рыбакова, они фактически были применены в этих делах, послуживших поводом для обращений в Конституционный Суд Российской Федерации и по существу оспариваются в настоящем деле как неотъемлемая составная часть

процессуального регулирования института возбуждения судом уголовных дел публичного обвинения...

Предметом рассмотрения в настоящем деле являются единые по своему нормативному содержанию положения УПК РСФСР, возлагающие на суд на любом этапе производства в суде обязанность в каждом случае обнаружения им признаков преступления возбудить уголовное дело, в том числе в отношении лица, не привлеченного к уголовной ответственности по рассматриваемому делу, а также закрепляющие неразрывно связанные с этим полномочия суда по избранию меры пресечения в отношении указанного лица и направлению дела для дополнительного расследования.

При этом в силу части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, как и другие правоприменители, правомочен определять аналогичность оспариваемым нормативным положениям иных, не примененных в делах заявителей правовых норм, тем более если они объединены единым правовым содержанием.

...Возлагая на суд в уголовном процессе исключительно задачу осуществления правосудия, Конституция Российской Федерации не относит к его компетенции уголовное преследование, посредством которого реализуются закрепленные, в частности, за исполнительной властью конституционные полномочия по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

...Наделение суда полномочиями по возбуждению уголовного преследования не согласуется с конституционными положениями о независимом правосудии (статьи 18, 46, часть 1, и статья 120 Конституции Российской Федерации).

...На суд как орган правосудия не может возлагаться выполнение несвойственной ему процессуальной функции возбуждения уголовного преследования (статья 3 УПК РСФСР), тем более при наличии неотмененного акта следствия об отказе от уголовного преследования и прекращении уголовного дела (пункт 10 части первой статьи 5 УПК РСФСР). Вместе с тем суд вправе осуществлять по делам публичного обвинения судебный контроль за законностью и обоснованностью возбуждения уголовного дела, отказа в его возбуждении или прекращения дела, который реализуется лишь путем рассмотрения в судебном заседании материалов, представленных ему органами государственного обвинения, в том числе по жалобам заинтересованных лиц, чьи конституционные права этими актами были нарушены.

...В случаях, когда суд в процессе рассмотрения уголовного дела приходит к выводу о наличии фактических данных, свидетельствующих о признаках преступления, он должен, воздерживаясь от утверждений о достаточности оснований подозревать конкретное лицо в совершении этого преступления и от формулирования обвинения, направлять соответствующие материалы для проверки поводов и оснований к возбуждению уголовного дела в органы, осуществляющие уголовное преследование, которые обязаны в этих случаях немедленно реагировать на факты и обстоятельства, установленные судом, и принимать необходимые меры.

...Полномочие суда возбуждать уголовные дела этой категории по существу означает лишь его право и обязанность принять к своему рассмотрению жалобу потерпевшего. Возбуждение судом уголовных дел частного обвинения по жалобе потерпевшего, таким образом, имеет иной юридический смысл, чем возбуждение уголовных дел публичного обвинения.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 46, 49, 120 и 123 (часть 3), единые по своему нормативному содержанию статью 3, пункт 6 части первой статьи 108, части первую, вторую и пункт 1 части третьей статьи 109, статьи 112 и 115, пункт 4 части первой статьи 232 и части первую, вторую и четвертую статьи 256 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в той части,

в какой они предусматривают или допускают полномочия суда возбуждать уголовное дело, в том числе в отношении нового лица, и применять к нему меру пресечения.

В силу части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» содержащиеся в пункте 10 части первой статьи 5, статье 255 и части третьей статьи 256 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР нормативные положения, не соответствующие Конституции Российской Федерации в той части, в какой они также предусматривают полномочие суда возбуждать уголовное дело, не могут применяться судами.

2. Прекратить производство по проверке конституционности пункта 4 части первой статьи 232 и части второй статьи 256 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в части, касающейся положений, предусматривающих полномочие суда по собственной инициативе возвращать дело для дополнительного расследования при наличии оснований для привлечения к уголовной ответственности других лиц, материалы в отношении которых невозможно выделить в отдельное производство, поскольку эти положения являются аналогичными ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющем свою силу. Согласно части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» названные положения не могут применяться судами.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука

...Содержание статей УПК РСФСР, в которых суд поставлен в один ряд с прокурором, следователем, органом дознания, должно интерпретироваться применительно к суду лишь в той мере, в какой они отвечают природе суда как органа правосудия, его назначению в уголовном процессе исходя из положений статей 118, 120, 123 Конституции Российской Федерации.

...Право суда возбуждать уголовное дело в отношении лица, не привлеченного к уголовной ответственности, и применять к нему меру пресечения на основании и в порядке, предусмотренных статьями 256 (часть первая, вторая и четвертая) УПК РСФСР, не противоречит Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Б.С. Эбзеева

...Следует учитывать, что каждый из... органов может выполнять (и в практике конституционного регулирования Российской Федерации действительно выполняет) отдельные полномочия, с точки зрения доктринальных представлений о разделении властей должны входить в компетенцию других органов, и такое выполнение не противоречит принципу разделения властей, как он закреплен в статье 10 Конституции Российской Федерации и конкретизируется в ее последующих положениях.

Правосудие в Российской Федерации, если под ним в рассматриваемом аспекте понимать только рассмотрение уголовных дел, действительно осуществляется только судом (статья 118, часть 1, Конституции Российской Федерации), но суд осуществляет не только правосудие. Во всяком случае, Конституция Российской Федерации не дает оснований для отождествления понятий правосудия и судебной власти, оставляя известный простор для решения вопроса о возложении (или отказе от такого возложения) на суд выполнения некоторых иных функций, связанных с осуществлением правосудия, что отнюдь не влияет на независимый статус судьи.

...Судебная власть в Российской Федерации в отличие, например, от иных федеральных властей (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации) воплощается не в одном органе, а во многих органах, которые при осуществлении правосудия не находятся в иерархическом соподчинении.

Следовательно, действующая Конституция Российской Федерации допускает различные варианты решения рассматривавшегося вопроса, выбор одного из которых — прерогатива законодателя, а не Конституционного Суда. При этом выбор законодателем любого из допускаемых Конституцией и не противоречащих ей вариантов нормирования или их сочетание не может считаться антиконституционным.

...В резолютивной части постановления, однако, Суд этот перечень дополнил также статьями 3, 112 и 115 УПК РСФСР. Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации вышел за рамки установленных Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» пределов проверки и по существу, по собственной инициативе рассмотрел ряд положений УПК РСФСР, которые не являлись предметом обращения. Разделяя с теоретической точки зрения такой подход Суда, на мой взгляд, вполне укладывающийся в правовую природу этого органа судебного конституционного контроля, выполняющего наряду с собственно судебной и иные (координационную, интеграционную, правотворческую, политическую) функции, полагаю, что он противоречит предписаниям указанного Федерального конституционного закона, который не предусматривает возможность возбуждения конституционного судопроизводства по собственной инициативе. Именно против такой возможности применительно к судам общей юрисдикции, соответствующим образом интерпретируя положения Конституции Российской Федерации и раскрывая содержание принципов состязательности, независимого объективного и беспристрастного суда, как раз и выступает Конституционный Суд в данном постановлении. Иными словами, данным постановлением начат процесс «развязывания» инициативы Суда, и это не может не влиять на деятельность Суда в аспекте интерпретации его полномочий в настоящем и будущем.

Кроме того, Суд, если оценивать его постановление сквозь призму жалобы И.П. Смирновой, подменил конкретный нормоконтроль абстрактным и конституировал жалобу гражданина в защиту так называемого общего частного интереса, что также не укладывается в нормативное содержание части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации и противоречит императивным, как представляется, предписаниям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 14 февраля 2000 г. № 2-П**

**«По делу о проверке конституционности положений
частей третьей, четвертой и пятой статьи 377**

**Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами
граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпинченко,
А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.М. Жарковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова

с участием граждан А.Я. Карпинченко и А.Б. Дубровской, адвокатов В.Н. Эктова, Л.Б. Майоровой и Т.Д. Евсюковой — представителей граждан А.Б. Аулова, А.И. Мер-

куловой, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева ...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 УПК РСФСР.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М. Данилова, объяснения сторон и их представителей, выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова и представителя Верховного Суда Российской Федерации А.М. Бризицкого, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил...

По делам граждан А.Б. Аулова, А.А. Карпинченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло состоялся пересмотр в порядке надзора либо обвинительного приговора за мягкостью назначенного наказания, либо оправдательного приговора или определения о прекращении дела, а следовательно, вступившие в силу судебные решения были отменены по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного или оправданного. При этом ни о принесенных протестах, указывающих на такие основания, ни о времени и месте рассмотрения дел в порядке надзора, ни о принятых по ним решениях названные граждане и их защитники извещены не были.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации заявители утверждают, что часть третья статьи 377 УПК РСФСР как предоставляющая суду надзорной инстанции право заочного рассмотрения дела и решения по собственному усмотрению вопросов об уведомлении осужденного, оправданного, их защитников о принесении протеста и его содержании, участии в заседании суда и возможности давать суду объяснения не соответствует статьям 19 (часть 1), 45 (часть 2), 46 (часть 1), 48 и 123 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку препятствует осуществлению ими конституционных прав на судебную защиту и получение квалифицированной юридической помощи, на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом, нарушает принципы равенства перед законом и судом, недопустимости заочного разбирательства уголовных дел в судах, а также принцип состязательности и равноправия сторон в судебном процессе.

С требованием признать часть третью статьи 377 УПК РСФСР не соответствующей Конституции Российской Федерации обратилась и гражданка А.Б. Дубровская. Как указывает заявительница, ее как потерпевшую не известили о времени и месте рассмотрения Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации в надзорном порядке дела Д.Б. Артемьева, осужденного за убийство ее дочери, тем самым лишив возможности ознакомиться с протестом, участвовать в заседании суда, в результате чего, по мнению заявительницы, была допущена судебная ошибка. Кроме того, А.Б. Дубровская считает, что статьям 19, 45, 46 и 123 Конституции Российской Федерации противоречат части четвертая и пятая статьи 377 УПК РСФСР, так как в соответствии с ними присутствующие в судебном заседании потерпевший и его представитель дают объяснения до выступления прокурора, а значит, лишены возможности высказать свое отношение к доводам прокурора, поддерживающего протест либо дающего заключение по протесту, принесенному председателем суда или его заместителем, что, по ее мнению, нарушает принцип состязательности в уголовном процессе.

<...>

Л.М. Жаркова. Будут ли у сторон вопросы к Александру Яковлевичу? Не будут. У Вас, Валерий Васильевич?

В.В. Лазарев. Если можно, я бы именно Александру Яковлевичу задал два вопроса.

Л.М. Жаркова. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Первый. Александр Яковлевич, Вы направили бы жалобу в Конституционный Суд, если бы надзорная инстанция полностью Ваш интерес удовлетворила в части признания приговора, который вынесен был по первой инстанции?

А.Я. Карпинченко. Если бы?..

В.В. Лазарев. Если бы надзорная инстанция не отменила соответствующий приговор, Вы бы направляли жалобу, идентичную жалобу?

А.Я. Карпинченко. Обязательно, обязательно. Вопрос принципиального значения: нарушаются мои права. Я не знаю, кто там что решает. Ну хорошо, в данном случае решили вопрос благоприятно для меня, а могло бы быть и нет. Зачем же так делать? Есть Конституция, меня должны известить, пригласить. Даже если бы вопрос был решен благоприятно для меня, в отношении меня, я бы пожаловался.

В.В. Лазарев. И второй вопрос. Не считаете ли Вы, что 24 января у Вас будет возможность гораздо полнее свои права обеспечить, нежели это было бы в надзорной инстанции?

А.Я. Карпинченко. Нет, я так не считаю. Свои права я в судах общей юрисдикции пытаюсь защищать пять лет. Знаете, всему есть свой предел. И пока меня не считают за гражданина страны, в которой я проживаю, не считаются с моими конституционными правами, я обращаюсь не в суд общей юрисдикции, а в Конституционный Суд.

В.В. Лазарев. Нет, я имею в виду по сравнению с надзорной инстанцией. В надзорной инстанции у Вас не было возможности обеспечить свои права, свой интерес и справедливое судебное решение. Вот сейчас, 24-го, вроде бы открываются такие возможности: и состязательность, и равенство — все будет обеспечено. Не считаете ли Вы, что здесь больше таких возможностей?

А.Я. Карпинченко. Нет, я так не считаю. Во-первых, это уже будет восьмой суд за пять лет. И в общем-то всякому терпению приходит конец. Мне жить надо, а не только доказывать свою невиновность, которая уже доказана неоднократно.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Высокий Суд!

Как убеждаемся, фактически все жалобы, послужившие поводом к рассмотрению настоящего дела, содержат указание на три основных факта. Во-первых, все заявители не были извещены о рассмотрении соответствующих протестов в надзорной инстанции. Во-вторых, ни они сами, ни их представители не участвовали в рассмотрении протестов надзорными инстанциями. И в-третьих, по каждому делу выносились решения, существеннейшим образом затрагивающие интересы граждан и, более того, ухудшавшие их правовое положение.

Вот именно последнее обстоятельство заставляет их обращаться с жалобами. Но не по существу, не по материально-правовому основанию, не по материально-правовому итогу решения их дела, а по процессуальному. Все они полагают, что положение статьи 377 Уголовно-процессуального кодек-

са РСФСР не соответствует Конституции, поскольку не обязывает суд извещать о рассмотрении дела в порядке надзора, поскольку приглашение в суд является исключительным правом самого суда и, следовательно, создается возможность для судебных ошибок, прямых нарушений прав граждан. Заметим, что статья 377 не делает различий между разными лицами, которые могли бы участвовать в рассмотрении дела, будучи приглашенными на него. Поэтому можно сделать вывод, и это один из выводов, который приходится делать, что проблема касается всех в равной степени. И потому не важно, что в Конституционный Суд поступили пока жалобы только от тех, кто был осужден, и от потерпевшего.

Нельзя не признать также, что заявители с сугубо правовой точки зрения во многом правы, когда указывают на противоречие устаревших норм Уголовно-процессуального кодекса ряду конституционных норм. Думаю, даже нет необходимости указывать на те нормы Конституции (на них совершенно справедливо указывают заявители), которым во многом противоречат соответствующие положения статьи 377, противоречат они в большой степени и соответствующим международно-правовым актам, которые также указаны.

Но вот на что хотел бы обратить внимание: авторитетные комментаторы статьи 377 УПК (Комментарий издан в 1997 году издательством «Спарк») полагают: во-первых, вопрос о вызове участников судопроизводства должен решаться так же, как и в случае рассмотрения дел в кассационной инстанции; во-вторых, вызов может быть осуществлен в том числе и по ходатайству участников процесса; в-третьих, председатель суда должен позаботиться о вызове осужденного, находящегося в местах лишения свободы; в-четвертых, еще до заседания следует знакомить с протестом; в-пятых, приглашенным или, точнее, прибывшим участникам разъясняются их права по отводу состава суда, судьи-докладчика, прокурора. И наконец, в-шестых, они могут давать объяснения, представлять дополнительные материалы и так далее.

В статье 377 все это не расписано. И практика, мягко говоря, неохотно идет даже на оповещение, не говоря уже о вызове в судебное заседание, неохотно идет. То есть, во всяком случае, то содержание, которое вкладывают в статью 377 комментаторы, оно в результате правоприменительной практики в большой степени интерпретируется так, что права граждан действительно нарушаются и могут быть нарушены. И Пленум Верховного Суда, к сожалению, также не реагировал пока на такого рода обстоятельства.

В обоснование своих требований все заявители ссылаются на правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные, в частности, в Постановлении от 10 декабря 1998 года по делу о проверке части второй статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР.

Несмотря на то что касалось это постановление производства в кассационной инстанции и фактически относилось только к осужденным, отбывающим наказание в местах лишения свободы, ряд сформулированных в нем положений имеет общий характер. Какие это положения и какое значение имеют они в данном деле?

Во-первых, то положение, что из статьи 50 (части 3) Конституции вытекает право каждого на рассмотрение дела как минимум двумя инстанциями.

Следовательно, если дело сразу оказывается в надзорной инстанции, минуя кассационную, как это имело место в деле Дулова в данном случае, участники процесса по его просьбе обязательно, обязательно — подчеркиваю, должны участвовать в процессе, участникам процесса должны быть предоставлены все возможности, опять же подчеркну — все возможности на судебную защиту, на эффективное восстановление своих прав.

Во-вторых, Конституционный Суд констатировал право законодателя предусмотреть особенности производства в каждой из судебных инстанций. Это очень важное положение. Однако следует признать, что в УПК РСФСР эти особенности не развернуты в той мере, в какой они должны были бы быть развернуты, если бы УПК принимался после Конституции 1993 года. Лично мне представляется, что производство в надзорной инстанции, особенно если до того дело слушалось, как предполагается по новому проекту УПК, если до того дело слушалось в апелляционной, в кассационной инстанциях, то производство в надзорной инстанции — это совершенно иное по своему характеру производство. Разумеется, там всегда будут затрагиваться интересы различных участников процесса. Но это совсем не означает, что им всегда следует предоставлять все возможности, какие уже предоставлялись на предшествующих стадиях судебного разбирательства. Может быть, я ошибаюсь, но надзорная инстанция по сути своей не предполагала бы полемики, состязательности сторон. Не предполагала бы. Я в данном случае имею в виду некий футурум, а не перфект и не плюсквамперфект. То есть у законодателя есть резервы, и если Верховный Суд обременен существующим положением дел, после того как вынесено Постановление Конституционного Суда от 10 декабря, а он действительно обременен, насколько я располагаю информацией, и ему приходится не так это просто выполнять соответствующие постановления, а в некоторых случаях, полагаю, это будет едва ли вообще возможно, если иметь в виду некоторые дела типа «дела Властелины», по которому очень много обвиняемых и, очевидно, подсудимых будет. Во всяком случае, там более тысячи потерпевших. И вот когда более тысячи потерпевших, полторы тысячи, если я не ошибаюсь, очень сложно, конечно же, будет выполнять соответствующие положения, связанные с обеспечением соответствующих прав в той же надзорной инстанции. И если Верховный Суд, а я помню выступление представителя Верховного Суда на том заседании, когда рассматривалась конституционность статьи 335 УПК РСФСР и он был противником того, чтобы непременно всякий раз вызывать в кассационную инстанцию из мест лишения свободы осужденного, — его понять было можно в тех условиях. Так вот, если Верховный Суд обременен этим положением, у него, на мой взгляд, есть возможности в Государственной Думе провести такой закон, который бы четко и непременно во всех отношениях расписывал в соответствии с Постановлением Конституционного Суда особый статус надзорной инстанции и особый порядок рассмотрения дел в надзорной инстанции.

В-третьих, Конституционный Суд прямо связал объем предоставляемых прав с полномочиями суда, с процедурой рассмотрения дела. Речь шла, конечно же, о кассационной инстанции тогда, но полагаю, что мы без какой-либо натяжки, без каких-либо издержек могли бы и по отношению к над-

зорной инстанции утверждать, что объем этих прав должен быть иным, нежели в суде предшествующих судебных инстанций. И вот здесь-то выясняется одна любопытная деталь. Законодатель просто умалчивает о каких-то процедурных моментах вместо того, чтобы внятно обо всем сказать. Например, о тех же отводах суду или прокурору, судье-докладчику. Можно только догадываться, меняется или не меняется процедура рассмотрения дела, если в надзорной инстанции выясняют те же основания к отмене или изменению приговора, что и в кассационной. Это и в старом УПК, и в проекте нового. Полагаю, что заявленные в жалобах требования имеют и будут иметь основания к удовлетворению до тех пор, пока в числе оснований к отмене или изменению приговора будут значиться: во-первых, несоответствие выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам дела; во-вторых, несоответствие назначенного наказания тяжести преступления и личности осужденного и, в-третьих, односторонность или неполнота судебного следствия. Этот пункт проходит уже в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса. Полагаю, если протест вносится по этим основаниям, там есть и другие, но если вносится по этим основаниям, должно быть обязательное извещение, предварительное ознакомление с протестом участников процесса, должны быть созданы условия для обеспечения их конституционных прав на защиту, на справедливое правосудие в полном объеме. Другой вопрос — как? Это вопрос. Вопрос серьезный. Технологии могут быть различные. Может быть, уже и не надо привозить человека в Москву из Магадана, из мест лишения свободы. Может быть, через спутниковое телевидение подключить его к участию в судебном заседании. Я не знаю. В этом плане я бы просто повторил то, что значится в Постановлении Конституционного Суда от 10 декабря 1998 года. Процессуальные гарантии, отводы и ходатайства, ознакомление с позициями выступивших участников судебного заседания, с дополнительными материалами, объяснения, в том числе в связи с заключением прокурора, — все эти и другие гарантии могут быть реализованы не только предоставлением возможности личного участия в судебном заседании, но и иным образом. В этом отношении очень своеобразна и резолютивная часть данного постановления. Конституционный Суд, прошу прощения, что вынужден цитировать, поскольку здесь, мне кажется, могут быть разные интерпретации, именно в этих целях я вынужден цитировать в основном, конечно же, для других участников процесса. Так вот, Конституционный Суд признал неконституционной часть вторую статьи 335 не в той части, в какой она позволяет суду отклонить ходатайство осужденного, находящегося под стражей, о рассмотрении дела с его участием, а в той части, в какой суд может принимать окончательное решение по делу, не предоставив осужденному возможности ознакомиться с материалами судебного заседания и изложить свою позицию по рассмотренным судом вопросам.

Таким образом, делаю вывод (не знаю, насколько прав), возможно, могут быть продуманы законодателем технологии, по которым суд рассматривает дело, но до вынесения решения он знакомит осужденного с тем же протоколом судебного заседания. Возможно и так.

Уважаемые судьи! Мне остается только в заключение указать, что позиция современного законодателя в той части, в какой она проявлена в про-

екте нового Уголовно-процессуального кодекса, изменилась. В частности, статья 469 проекта гласит: «Признав материалы подготовленными к слушанию в судебном заседании, судья-докладчик назначает дату рассмотрения ходатайства или протеста и извещает об этом лицо, подавшее ходатайство или принесшее протест, а также других участников процесса. Неявка их в заседание не препятствует рассмотрению дела». И наконец, еще одна часть из той же статьи: «В рассмотрении ходатайства принимают участие соответствующие прокуроры. Также правом на участие в заседании суда надзорной инстанции обладают стороны при условии заявления об этом в ходатайствах».

И хотя вот эта изменившаяся, естественно, изменившаяся в сравнении с нормами старого Уголовно-процессуального кодекса, позиция законодателя нуждается в конкретизации, уточнении, а возможно, и в переосмыслении, и будем надеяться, что новое Постановление Конституционного Суда даст основание для такого переосмысления или конкретизации. Хотя позиция эта не во всем совершенна, эта позиция дает, мне во всяком случае, основание признать неконституционными положения статьи 377 УПК РСФСР в той части, в какой она не обязывает суд извещать участников процесса о рассмотрении протеста, в какой она не гарантирует защиту конституционных прав и справедливое правосудие в соответствии с объемом прав надзорной инстанции, в соответствии с процедурой рассмотрения в ней дела. И наконец, последнее условие — если по делу принимается окончательное решение. Вот этот момент также очень важен, и, на мой взгляд, в этой части Постановление Конституционного Суда будет обеспечивать полноту конституционных прав граждан.

Спасибо.

Л.М. Жаркова. Спасибо, Валерий Васильевич. У заявителей и их представителей будут вопросы к представителю Госдумы?

А.Я. Карпинченко. Нет вопросов.

Л.М. Жаркова. У судей вопросы будут?

В.О. Лучин. У меня вопрос.

Л.М. Жаркова. Пожалуйста, Виктор Осипович.

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, меня интересует уже затронутый Вами вопрос, но я хотел бы уточнить Вашу правовую позицию. Как Вы полагаете, гарантия судебной защиты одинакова, в равной мере действует в различных судебных инстанциях? И допускаете ли Вы конституционно оправданные особенности в процедуре, процессуальных формах реализации этого права — гарантии на разных этапах судопроизводства?

В.В. Лазарев. Ваша честь, несомненно. И даже больше того, задавая вопрос уважаемому Александру Яковлевичу, я действительно полагаю, что в полной мере, во всем объеме обеспечение гарантирования соответствующих прав участников процесса имеет место при рассмотрении дела по первой инстанции. И неслучайно надзорная инстанция не может выносить соответствующее постановление в целом ряде случаев, а отправляет дело на новое рассмотрение. Полагаю, в этом пункте скрывается как раз и то, что надзорная инстанция считает необходимым более полное обеспечение прав соответствующих участников процесса. Следовательно, разные механизмы,

разные технологии и разные возможности в соответствии с объемом прав соответствующей инстанции.

В.О. Лучин. Спасибо.

Л.М. Жаркова. Еще будут вопросы у судей? Вопросов нет.

Спасибо, Валерий Васильевич.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Право на судебную защиту предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Одной из таких гарантий применительно к уголовному судопроизводству является закрепленное в статье 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации положение об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон.

Принципы состязательности и равноправия сторон распространяются на все стадии уголовного судопроизводства.

...Потерпевший имеет право участвовать в судебном заседании во всех стадиях уголовного процесса, а значит, и при рассмотрении дела в надзорной инстанции. Решения, принимаемые судом в этой стадии, напрямую затрагивают интересы потерпевшего, а потому в целях их защиты он вправе знать о принесенном по делу протесте, его доводах, времени и месте его рассмотрения, с тем чтобы иметь возможность либо письменно изложить свою позицию по касающимся его вопросам принесенного протеста, либо дать объяснения лично в судебном заседании. Поэтому часть третья статьи 377 УПК РСФСР как связывающая реализацию этих процессуальных прав потерпевшего с усмотрением суда, а не с волеизъявлением самого потерпевшего нарушает его права на судебную защиту и доступ к правосудию, предусмотренные статьями 46 (часть 1) и 52 Конституции Российской Федерации.

...Определение конкретных процессуальных процедур реализации потерпевшим конституционных прав на судебную защиту и доступ к правосудию в надзорной инстанции относится к компетенции законодателя. Исходя из специфики данной стадии уголовного судопроизводства, не предполагающей, в частности, прений сторон, а также с учетом особенностей правового положения потерпевшего законодатель вправе установить, что потерпевший дает объяснения в заседании суда надзорной инстанции после доклада дела судьей, но до предоставления прокурору слова для поддержания внесенного им протеста или дачи заключения по протесту председателя суда или его заместителя.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положения части третьей статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 46 (часть 1) и 123 (часть 3), в той мере, в какой они позволяют суду надзорной инстанции рассмотреть дело без ознакомления осужденного, оправданного, их защитников с протестом, в котором поставлен вопрос об отмене вступившего в законную силу судебного решения по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного или оправданного, без извещения осужденного, оправданного, их защитников о времени и месте судебного заседания и без обеспечения им права довести до суда свою позицию относительно доводов протеста.

2. Признать положения части третьей статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 1) и 52, в той мере, в какой они позволяют суду надзорной инстанции рассмотреть дело без ознакомления потерпевшего с протестом, без извещения потер-

певшего о времени и месте судебного заседания и без обеспечения ему права довести до суда свою позицию по имеющим к нему отношение доводам протеста.

3. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение частей четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, в соответствии с которым потерпевший дает объяснения в заседании суда надзорной инстанции до предоставления прокурору слова для поддержания внесенного им протеста или дачи заключения по протесту председателя суда или его заместителя.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 18 февраля 2000 г. № 3-П

«По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Витрука, судей Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, В.Г. Ярославцева

с участием гражданина Б.А. Кехмана, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук В.В. Невского

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.Г. Морщаковой, выступление приглашенного в заседание представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации — доктора юридических наук В.П. Рябцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Прокурор Ленинского района города Самары отказал гражданину Б.А. Кехману в просьбе ознакомиться с материалами проводимой прокуратурой проверки, предметом которой являлась законность действий администрации Ленинского района города Самары при предоставлении Б.А. Кехману жилья в связи со сносом жилого дома, часть которого принадлежала ему на праве собственности, а также законность действий самого Б.А. Кехмана по исполнению договора, заключенного им с районной администрацией. Ленинский районный суд города Самары, куда Б.А. Кехман обратился с жалобой, признал отказ прокурора правомерным. Судебная коллегия по гражданским делам Самарского областного суда, рассматривавшая кассационную жалобу заявителя на решение суда первой инстанции, оставила ее без удовлетворения. Без удовлетворения оставлены также жалобы, поданные им в порядке надзора в Самарский областной суд и Верховный Суд Российской Федерации.

Принятые по заявлениям и жалобам Б.А. Кехмана решения прокурора и судов обосновывались ссылкой на пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

<...>

Н.В. Витрук. Вы закончили выступление? Есть ли вопросы у представителей другой стороны?

В.В. Лазарев. Ваша честь! У меня ряд вопросов есть.

Н.В. Витрук. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Борис Абрамович, насколько я Вас понял, уже сам вызов в прокуратуру Вы расценили как посягательство на Ваши права?

Б.А. Кехман. Нет, неверно. Вызывать в прокуратуру меня имеет право любой орган.

В.В. Лазарев. Хорошо. Правильно ли я Вас понял, что прокуратура исходила из того, что Вы могли как бы прекратить уголовные дела, которые в их производстве имелись?

Б.А. Кехман. То есть уголовные дела имелись в производстве не их, а органов Министерства внутренних дел, которые велись незаконно. Многочисленно подтверждено это решениями Ленинского суда. Прокуратура не вела никакого надзора. Вышестоящие инстанции, вплоть до Генеральной прокуратуры, не реагировали ни на одну из моих жалоб.

До сих пор, уже целый год, отмененное незаконное постановление о прекращении уголовного дела и об отказе в возбуждении еще одного уголовного дела по статьям отменено судом, и органы дознания не производят никаких действий, прокуратура не ведет надзор по данным уголовным делам. В последний раз суд отменял постановление в начале 1999 года.

В.В. Лазарев. Это очень серьезные вещи, но не это меня интересует, Борис Абрамович. Меня интересует, исходила ли прокуратура из того факта, что Вы имеете возможность прекратить те уголовные дела? Я просто зацепился за Ваше высказывание, оно есть и в письменном виде, и сегодня Вы это сказали. Я хотел бы уточнить.

Б.А. Кехман. Возможно, Вы неправильно поняли мое высказывание.

В.В. Лазарев. Возможно.

Б.А. Кехман. Уголовные и гражданские дела против застройщика, ген-подрядчика, а также против должностных лиц органов дознания и прокуратуры. Я также просил вышестоящие органы возбудить уголовные дела по поводу их халатности, неисполнения служебной обязанности. Мне было отказано в возбуждении уголовных дел, которые я в дальнейшем обжаловал в суде, и часть этих постановлений были судом признаны незаконными.

Прокурор вмешался, по моему мнению, специально, не имея на это законных оснований, то есть в соответствии со статьей 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор не имеет права начинать проверку, не имея именно той информации, на которую именно прокурор должен реагировать, а не подменять иные госорганы.

То есть если бы, допустим, администрация Ленинского района либо администрация города посчитала мои действия незаконными в части исполнения условий договора, который я с ней заключил, она сама могла прореагировать на это, то есть возбудить гражданское дело в суде или административным порядком попытаться каким-то образом воздействовать на меня. Однако данные органы местного самоуправления ко мне не имели никакой претензии.

В.В. Лазарев. Следующий вопрос, если можно, с этим именно связанный. Насколько я понимаю, отрицательный ответ в прокуратуру, который поступил от администрации в ответ на требование прокурора немедленно испол-

нить соответствующий договор между Вами и администрацией, Вы считаете, не мог быть основанием для той проверки, которая была начата. Так?

Б.А. Кехман. Нет, Вы неправильно поняли. Прокурор начал проверку еще раз, не имея на то законных оснований. А уже после того, как я начал обжаловать его незаконные действия (по датам видно, что ответ этот был направлен уже позже, чтобы заручиться поддержкой администрации района, потому что прокурор попал, грубо говоря, впросак), администрация ответила ему отрицательно. То есть это подтверждает, что прокурор не имел законных оснований вмешиваться в наши отношения, фактически гражданские отношения между администрацией и гражданином.

В.В. Лазарев. И наконец, последний вопрос — связанный с анализом статьи 24 Конституции. Вы не могли бы назвать ту часть статьи, где содержится право гражданина?

Б.А. Кехман. Я могу зачитать. Вот часть 2: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

В.В. Лазарев. Но ведь часть 2 адресована не гражданину, а должностным лицам.

Б.А. Кехман. Почему? Именно та информация, которая является поводом и основанием для возбуждения любых действий государственной или муниципальной власти, в данном случае затрагивает постоянно права гражданина. Потому что прокурор, я считаю, не в каждом случае имеет право вмешиваться в частную жизнь, а фактически между администрацией и мной заключен этот договор.

В.В. Лазарев. Это частная, личная жизнь — заключение договора между администрацией и Вами как гражданином?

Вы полагаете, это дело относится к сфере частного, личного?

Б.А. Кехман. Совершенно верно. Дело в том, что этот договор оговаривает различные условия денежных выплат, которые не обязательно должны быть опубликованы, то есть подлежат публичному ознакомлению других сторон, особенно с учетом наших реалий.

В.В. Лазарев. У меня вопросов нет. Спасибо.

Н.В. Витрук. Владимир Васильевич, у Вас есть вопросы?

В.В. Невский. Нет вопросов.

<...>

Н.В. Витрук. Слово предоставляется постоянному Представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Валерию Васильевичу Лазареву.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Высочайшего Конституционного Суда!

Гражданин Борис Абрамович Кехман обосновывает свои требования к прокуратуре обеспечить ему возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы со ссылкой на часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации. Да, эта статья предусматривает такую возможность для органов государственной власти и их должностных лиц, но только тогда, когда «иное не предусмотре-

но законом». Я не понимаю вообще ссылок на нормы, которые черным по белому закрепляют «если иное не предусмотрено законом». Прямо законодательство об этом говорит.

Закон о прокуратуре предусматривает иное: законодатель использует данное ему Конституцией право. И на этом можно было бы поставить точку: вопрос закрывается по формально конституционному основанию, как мне представляется. И все те, кто толкует соответствующую норму Конституции и соответствующую норму Закона «О прокуратуре Российской Федерации», конечно же, обращают внимание на это исключение, поскольку законодателю конституционно дано право определить условия, при которых прокурор не обязан предоставлять документы и материалы для ознакомления. Да, он может, но не обязан.

Борис Абрамович подробно обосновывает свои процессуальные права на жалобы в различные судебные инстанции. Однако в его обращении в Конституционный Суд нет ссылок на те статьи Конституции, которые предусматривают его права, которые были нарушены. Не случайно этот вопрос был задан. Вновь указывается статья 24, еще где-то право на информацию косвенно — и лишь косвенно. Какие права нарушены? Равенство — кому-то дали ознакомиться, а кому-то нет? Жестоко обращались, лишили свободы? Даже его право на то, чтобы не давать никаких объяснений в прокуратуре, — и то не было нарушено, насколько я понимаю. Использовал свое конституционное право — не давать никаких объяснений и пояснений. Или, может быть, нарушено право на вмешательство в личную, частную жизнь? Тоже, полагаю, не нарушено, потому что в данном случае не идет речи о какой-то личной и частной жизни. И когда договор заключается, тем более договор с администрацией, тем более когда там еще и цены указаны (цены указаны, я подчеркиваю), — это как раз есть повод для того, чтобы общество, мы все, знали, по каким же это ценам та или иная администрация продает квартиры кому-то в собственность. Это что, частное? Кого-то наделяют какими-то квартирами, распределяют какие-то блага... В данном случае речь может идти о квартире, я также говорю гипотетически. Прошу прощения, гипотетически действительно эти вопросы возникают. Может быть, там этих фактов совершенно и нет — другой вопрос.

Конституционный Суд не входит, как известно, в установление фактических обстоятельств. Это делают другие инстанции. И во всех судах было признано, что прокуратура законно, исходя из своих полномочий, проводила проверку. Я верю не Борису Абрамовичу, а тому документу, который находится в деле: на вопрос о том, по какому поводу он обращался в суды — по поводу законности или незаконности, правильности или неправильности проверки, он отвечает, что нет, только по поводу того, что отказывают в информации. Вот, пожалуйста, решение Ленинского районного суда от 19 июня 1998 года, в котором, зафиксировано: «заявитель просит признать незаконной проводимую проверку и...», а далее по тексту. Итак, суд районный, суд вышестоящий и вплоть до Верховного Суда признают проверку, которая проводилась, законной.

С этой точки зрения, полагаю, мы не можем сегодня входить в эти обстоятельства, в обстоятельства проверки. Они нас в этом плане не могут

интересовать, и решения судов, на мой взгляд, в этой части, в части обоснованности или необоснованности проверки, имеют преюдициальное значение, и мы должны исходить из того, что эта проверка с фактической точки зрения была законной. Прокуратура может свою проверку проводить в порядке общего надзора и именно в инициативном порядке. Я подчеркиваю и этот момент. Почему обязательно надо искать? А впрочем, даже если бы из администрации кто-то и позвонил в прокуратуру и сказал бы, что руководство, руководитель администрации раздает квартиры туда и сюда, направо и налево, как бы должен был реагировать прокурор? И как бы вообще реагировал руководитель администрации, если бы Борис Абрамович раскрыли, кто это доносит? Кто это доносит по этому поводу? Я представляю себе, как бы реагировал руководитель администрации. Я представляю, какие были бы последствия в любом другом случае, когда прокурор обязан был бы предоставлять материалы, которые послужили основанием для проверки в порядке общего надзора до ее окончания. Вот эти слова, это понятие, это положение Закона надо двумя чертами подчеркнуть — «до ее окончания». Да, после окончания, в зависимости от итогов — то ли будет возбуждение уголовного дела, то ли будет отказ, то ли будут еще какие-то итоги.

Естественно, имеются все возможности обжаловать соответственно действия прокуратуры в судебном порядке. Вот если отказали (это действие) в прокуратуре предоставить какие-то материалы, Борис Абрамович правильно, справедливо, совершенно верно, и не в чем его упрекнуть, идет в суды. И после того как Конституционный Суд дал ему такое право, опять же совершенно правильно, справедливо — обжаловать действие прокурора в судебном порядке. Все встает на свои места с юридической точки зрения, все выверено, все очень хорошо. Это юридическая сторона вопроса.

Здесь есть, на мой взгляд, и более серьезное. И наверное, выражая в определенной степени позицию законодателя, который установил такое положение, такую норму, не могу ее игнорировать, не могу ее не озвучить. Дело в том, что за последние 10—15 лет очень многое рушилось в нашей государственности — и по делу и не по делу, и не в этом зале проводить анализ. Однако судебные органы, юристы, на мой взгляд, должны быть очень осмотрительны, если их собственными руками ослабляются или ломаются какие-то юридические механизмы и ничего не создается взамен. Проще простого признать оспариваемую норму неконституционной, норму, согласно которой прокуратура и следовательно не обязаны объясняться, не обязаны отчитываться по конкретному делу, не обязаны предоставлять материалы. И если мы хотим развалить прокуратуру, это будет тонкое, очень самое тонкое решение, как мне представляется. Негромкое, под личиной обеспечения прав человека, но тем не менее по сути это может быть так. В самое сердце, так сказать, этого учреждения, этого органа. Мне так представляется.

Вот в этом зале цитировали Пушкина и так снисходительно к этому отнеслись. Я бы процитировал современного поэта, ныне здравствующего. Он где-то еще в 60-е годы написал: «Ах, если б все морды собрались в одну, и дать бы той морде по морде». И вот очень часто в качестве этой «морды» (прошу извинить) видят государство и целят в глаз. Как обычно, уж если по «морде», то в око. И мне представляется, это очень и очень опасная тенден-

ция в этом отношении. Самое безобидное, что можно представить в этом случае, в этой ситуации, — это то, что будет поток во время следствия, во время производства соответствующих проверок в прокуратуре. Будет поток просьб, запросов, требований. Мы же понимаем, что всякий раз все те дела, которые проходят в прокуратуре, они так или иначе затрагивают интересы граждан — причем, не будем опять же говорить здесь эпитетами, но все-таки, согласитесь, чаще не самых лучших граждан. Чаще все-таки в прокуратуре проходят дела, затрагивающие интересы не самых лучших. Хотя, конечно, не исключая, что там могут быть самые разные граждане, вне всякого сомнения. Я не хотел бы, чтобы меня кто-то заподозрил в этом отношении. Так вот этих требований и попыток каким-то образом развалить соответствующую проверку, развалить соответствующее дело, смею предположить, могло бы быть очень много, не будь этой нормы.

И еще, самое страшное, что могу себе представить, — просто глобальная катастрофа с положением и местом прокуратуры в системе нашей государственности. И следствие, и какой-либо надзор рушится по определению, если с его материалами до окончания, до принятия определенных правоприменительных итоговых или промежуточных, но важных правоприменительных актов, если до этого надо с материалами проверок и следствия знакомить. Акты — да, вынесены акты соответствующие, нарушены какие-то свободы. Да, вне всякого сомнения, есть возможность. И возможность есть, и она нигде не закрывается, она же не закрывается ни одной нормой... В особенности в свете того, что постановлено Конституционным Судом, имея в виду возможность на любой стадии действия прокурора обжаловать в суде. Теперь ни одна норма не препятствует такому. И следовательно, мы должны доверять судебной системе, судам общей юрисдикции, которые вплоть до Верховного Суда подтверждают законность начатой проверки в данном конкретном деле.

Я бы, конечно, не гушал вот так краски и, более того, вообще мог бы не говорить об этом, если бы все-таки у нас не было разницы во взглядах на место и роль прокуратуры. Полагаю, что Борис Абрамович сегодня выражает тот взгляд, согласно которому прокуратура — это орган, который должен знать свое место. Вот он, орган, который общим надзором заниматься и не может. Но такая позиция, как известно, все-таки не прошла в ходе подготовки Конституции. На конституционном совещании были разные подходы в этом отношении, были дискуссии, и тем не менее не пришли к какому-то определенному выводу: но, во всяком случае, не прошли те нормы, которые содержались в соответствующих проектах, которые ограничивали бы роль и деятельность прокуратуры. И с этой точки зрения действующий Закон «О прокуратуре Российской Федерации» все-таки, может быть, в каких-то нормах может быть подвержен сомнению в правильности, эффективности и т.д., но в целом он отвечает той концепции, той позиции, которая была принята в процессе принятия Конституции.

Каково место прокуратуры? Конечно, этот вопрос спорный. Очень много спорят, что она собой представляет. Не знаю, в этом зале или в другом решать эти вопросы, но Борис Абрамович настаивает, что там вообще чуть ли не ложь со стороны прокурора, который так отвечает. Но, Борис Абра-

мович, большие юристы, к сожалению, в силу разных причин не могут ответить Вам на этот вопрос или, точнее, отвечают по-разному на вопрос о том, относится прокуратура к органам государственной власти или нет. Я смеялся однажды, когда в Законодательном Собрании Удмуртской Республики прокурор Удмуртии заявил точно так же, что органы прокуратуры не являются органами государственной власти. Вы, естественно, остро реагируете. Но не могут они ответить на этот вопрос, потому что наша Конституция в этом отношении не дала прямого, определенного ответа. Я бы сослался, конечно, на позицию ученых, которая мне импонирует. Могу даже процитировать, не обязательно ссылаясь на источник, но так вот написано в одной из научных публикаций: органы государственной власти в Российской Федерации в силу специфики их полномочий и функций не могут в полной мере относиться только к законодательным, исполнительным или судебным органам. И в качестве таких органов называют Президента, спорят, куда отнести его, когда речь идет о трех ветвях государственной власти. Спорят и правильно относят, ставя может быть, чуть выше всех трех. Органы прокуратуры, Центральный банк, ЦИК. Массу самых различных актов сегодня издает ЦИК, куда он относится этот орган: к судебным, исполнительным, законодательным? Счетную палату называют, Уполномоченного по правам человека. Что это, исполнительный орган? Вот с этой точки зрения прокуратура — как око государства. Это и образно, и правильно по сути. Прокурор в современной России стоит одновременно и над законодательной, и над исполнительной властью, и даже над судебной, я бы сказал, хотя судебная власть его ставит очень часто на место — и не без оснований. Но в какой-то части он пытается опротестовать соответствующие акты и той и другой власти. То есть здесь бессмысленны споры об отнесении прокуратуры сегодня в той концепции, с которой принимались Закон и Конституция, к одной из властей.

Так они бессмысленны и по отношению к Президенту (споры, я имею в виду). Президент — гарант Конституции, и в этом качестве, думаю, прокурор — гарант и конституционной законности, и законности вообще, гарант законности в самом широком смысле слова. Только какие-то суверены, выведенные из-под его контроля, суверены, которые имеют возможность принять нормы самого высокого конституционного уровня, они — да, они выведены из-под его контроля. Это надзорный орган, орган государственной власти, Борис Абрамович, я с Вами согласен, хотя со мной многие не согласятся, и очень серьезной власти государственной. Но тем не менее на него не распространяется в силу статьи 5 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» вот эта обязанность, которая распространяется на другие органы государственной власти, а на него — нет, потому что этот орган своеобразный, потому что это орган, который стоит на страже основ конституционного строя. Я бы на это сделал упор, потому что часть 2 статьи 15 Конституции обязывает всех соблюдать законы. На этом строится вся наша государственность. Это основа основ государственного строя, обязанность всех соблюдать законы. Всех, и администрации тоже. Не другие органы, хотя, может быть, и другие тоже, должны в силу своих полномочий, но прокуратура должна за всеми администрациями присматривать. Увы, у нас другой

системы пока нет. И вот с этой точки зрения прокуратура занимает особое место, и я бы даже отважился со ссылкой на статью 56 Конституции, где речь идет об основах конституционного строя, обосновывать конституционность и многих других положений, не говоря уже о положении части 2 статьи 5. Она в этом, на мой взгляд, даже не нуждается. А любая другая норма могла бы быть обоснована статьей 56 со ссылкой на то, что прокурор обеспечивает основу основ государственного строя, он следит за соблюдением законов всеми, без исключения.

Вот на этом я мог бы завершить изложение своей позиции, полагая, что норма эта, не вызывающая сомнения у законодателей, совсем не так давно была принята — новая редакция Закона «О прокуратуре Российской Федерации», где лишь усилена роль прокуратуры и общий настрой был усилить роль прокуратуры как особого института. Полагаю, поскольку ни у кого не вызывала сомнений эта статья, позиция законодателя остается именно таковой, что данная норма отвечает требованиям Конституции Российской Федерации. Спасибо.

Н.В. Витрук. Борис Абрамович, у Вас есть вопросы к Валерию Васильевичу? Пожалуйста.

Б.А. Кехман. Уважаемый Суд!

Я выслушал идеологически выдержанную речь...

Н.В. Витрук. Вопросы у Вас есть? Не надо оценивать, Вы потом скажете в заключительном слове.

Б.А. Кехман. Вопрос у меня есть.

Вы считаете, что прокуратура является государственным органом?

В.В. Лазарев. Да.

Б.А. Кехман. В ответе прокурор представил мне фактически ложную информацию...

В.В. Лазарев. Его аргументация своей позиции.

Б.А. Кехман. Он написал, что...

В.В. Лазарев. Вы знаете, у нас иногда ботаники занимаются правом. Мало ли чего они напишут. Это не то, что ложная информация. Это... его аргументация.

Я Вам еще раз говорю, что среди юристов споры: отнести или не отнести к какой-то ветви власти. Никакой ложности здесь нет. Это его позиция. Она, с моей точки зрения, неверная. Но только с моей, а с точки зрения Конституционного Суда вдруг она окажется правильной. Не знаю.

Б.А. Кехман. А с точки зрения статьи 140 Уголовного кодекса, как Вы считаете?

В.В. Лазарев. Никак абсолютно. Никогда прокурору таких претензий не предъявите в части того, что он дал ложную информацию. Если бы он Вам сказал, что у нас вообще нет никакой проверки относительно договора, который надо выполнять, раз он заключен, тогда Вы могли бы сказать, что прокурор дает Вам ложную информацию. Проверка идет, а он говорит, что проверки нет. Вот тогда — да, встал бы такой вопрос.

Н.В. Витрук. Так, еще есть вопросы?

Б.А. Кехман. Еще один вопрос.

Н.В. Витрук. Пожалуйста.

Б.А. Кехман. Вы заостряли внимание на том, что проверка не окончена. Как Вы считаете, какие сроки для проверки должны быть и вообще может быть такая ситуация, что она вообще не будет окончена?

В.В. Лазарев. Признаться, Борис Абрамович, не входил в этот вопрос.

Наверное, есть, так сказать, возможности правовые. Опять же этот вопрос поднять в соответствующих инстанциях, у вышестоящего прокурора и так далее, если какая-то проверка затягивается, не объективно, специально, намеренно, есть какие-то механизмы. Вы, на мой взгляд, использовали очень хороший механизм обращения в суд.

Б.А. Кехман. Так. Я все-таки еще хочу уточнить, как, по Вашему мнению, есть законные сроки проведения проверки?

В.В. Лазарев. Грешным делом не знаю. Не знаю, какие сроки установлены для проверок в порядке общего надзора. Просто не знаю. Расписываюсь в своем, так сказать, незнании.

Н.В. Витрук. Еще есть вопросы?

Б.А. Кехман. Больше нет вопросов.

Н.В. Витрук. Владимир Васильевич, у Вас есть вопросы к Валерию Васильевичу?

В.В. Невский. Нет.

Н.В. Витрук. Нет.

Так. У судей, пожалуйста? Гадис Абдуллаевич Гаджиев.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, в статье 124 (часть 2) Конституции есть такие слова: «непосредственно затрагивающие его права и свободы». Вот, Вы, наверное, поняли мою мысль: не нарушающие, а «затрагивающие»...

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. Не кажется ли Вам, что вот эти весьма энергичные слова несколько расширяют юридическое содержание конституционного права человека?

В.В. Лазарев. Ваша честь, я бы сделал акцент на другом слове — «непосредственно». Это очень серьезно: «затрагивающими» — да, но «непосредственно» — это, на мой взгляд, еще более серьезно.

Г.А. Гаджиев. Так. И если это так (я согласен, что надо брать в связке «непосредственно затрагивающие»), будет ли все-таки развален прокурорский надзор (я использую Вашу терминологию), если прокурор какие-то материалы гражданину, вот в данном конкретном случае, покажет. Пусть он закроет ладонью фамилию тайного информатора, но скажет, что послужило основанием, поводом для всего этого. Ведь в противном случае прокурорский надзор может использоваться как дубина, как угроза. Ведь мы не хотим, чтобы наша прокуратура в этом смысле стала оком государства, каковым она была до революции.

В.В. Лазарев. Уважаемый Гадис Абдуллаевич, дело в том, что прокурор имеет право. Он не обязан, но имеет право, и следовательно, статья в данном случае не запрещает прокурору. Тем более когда речь идет о затрагивающих права и свободы, я бы с Вами вот не согласился. Почему? Потому что затрагивающие права и свободы, это еще и мои тоже, потому что мне, если бы я жил в Самаре, мои бы права и свободы как стоящего в 2000-м в очереди на

квартиру были бы тоже затронуты, и я бы пришел в прокуратуру и сказал: «Я хочу ознакомиться со всеми материалами. Что там по Кехману?» Мои права тоже были бы затронуты, и очень сильно. Поэтому с этой точки зрения, когда Вы подчеркиваете момент о том, что права не нарушены, а затронуты, мы бы еще большую аудиторию привлекли к прокурору. Представляю себе положение прокурора, следователя, когда желающих ознакомиться с материалами дел до их завершения было бы очень много.

Г.А. Гаджиев. Я с Вами согласен. Для всякой власти это, конечно, ужасно — делиться информацией с гражданами.

В.В. Лазарев. Ужасно. Да.

Г.А. Гаджиев. Я вполне могу с Вами согласиться. Но все-таки, если опять использовать Ваши метафоры, око должно заглядывать в замочную скважину?

В.В. Лазарев. Око в замочную скважину, когда речь идет о частных интересах, очень хорошо было бы где-нибудь громко об этом сказать, не должно заглядывать в замочную скважину, когда речь идет о том, с кем — с блондинкой или с брюнеткой — встречаюсь я сегодня вечером. А вот когда я заключаю договор о материальных ценностях на большую сумму с администрацией, око должно смотреть.

Г.А. Гаджиев. И это не является элементом частной жизни? Частный, правовой договор между государством и публично-правовым образованием. Вы не полагаете, что вот такого рода информация затрагивает частную жизнь человека?

В.В. Лазарев. Такого рода информация может затрагивать и частный интерес — не в случае необходимости исполнения договора, а если этот договор, так сказать, заключен на средства, которые человек каким-то образом утаил от любимой супруги. Вот тут появится какой-то такой частный момент. Я согласен с этим. Но речь-то идет о необходимости выполнения публично-правового договора в тот срок, который в нем указан. Вот ведь о чем идет речь.

Г.А. Гаджиев. И последний вопрос, как бы подытоживающий все, что Вы сказали, чтобы мне была ясна Ваша позиция. Все-таки в ситуациях, аналогичных той, которая произошла с гражданином Кехманом, каков должен быть объем конституционного права человека на информацию? Ничего не говорить, как в данном случае, как сказано в ответах — «вплоть до Генеральной прокуратуры», или же все-таки что-то надо говорить?

В.В. Лазарев. Полагаю, что в данном случае в зависимости от обстоятельств дела Конституция предоставила такую возможность именно этому органу, а не другому. О других и речи не может быть. И в одном ряду прокуратура не может стоять с другими органами государственной власти. Именно прокуратура, которая ведет расследование, проверки, может самостоятельно решать вопрос о дозировании информации. К сожалению, мы знаем примеры, были они у нас в недавней истории, когда отдельные прокуроры соответствующими сведениями, материалами с кем-то делятся. Но это видите, практика такая, которая может быть и в ту и в другую сторону. Они не просто дозированны, они полностью и негласно, полегоньку делятся соответствующими материалами своих собственных проверок. Такое бывает.

Г.А. Гаджиев. То есть все зависит от той дозы, которая пропишется.

В.В. Лазарев. Да. И от усмотрения этого органа, на мой взгляд, в соответствии с законом.

Г.А. Гаджиев. Но в связи с этим я тогда обращаю Вас к статье 29 (часть 4), где нет этой ссылки, — к федеральному закону. Здесь говорится о естественном, безусловном праве человека свободно искать, получать информацию любым законным способом, а не в случаях, установленных федеральным законом.

В.В. Лазарев. Да, есть общие нормы и частные нормы. Совершенно верно. Та норма носит общий характер, и информацию можно везде искать, вплоть до Совета Министров.

А когда речь заходит об органе, который контролирует все ведомства и все администрации, — действует особая, специальная норма. Не вижу здесь противоречия — всегда есть общие нормы и есть специальные нормы относительно определенного института определенной сферы общественных отношений, относительно определенного органа.

Г.А. Гаджиев. Спасибо. Теперь мне понятна позиция.

Н.В. Витрук. Вопросы имеет судья Анатолий Яковлевич Слива.

А.Я. Слива. Спасибо. Уважаемый Валерий Васильевич, я просил бы Вас к предмету, то есть к статье 5 (части 2) Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» обратиться — это главное сегодня в судебном разбирательстве.

В.В. Лазарев. Да.

А.Я. Слива. О чем там идет речь все-таки? Какая там отсылка к Федеральному закону или федеральному законодательству? Это исходный, мне кажется, вопрос. Что же говорится в статье 5 (части 2) в конце этой части?

В.В. Лазарев. Ваша честь!

Я мог бы не отвечать на этот вопрос по одной причине — суть заявленного требования не в том, что законодательством или законом, не в том, что там какой-то акт прокурорский или какой-то акт другой инстанции, а речь идет об отказе. А каким актом — заявитель на этом не акцентирует внимание.

А.Я. Слива. И все-таки, что вышло из недр Государственной Думы в последней редакции Закона «О прокуратуре» — «федеральный закон» или «федеральное законодательство»? Я прошу Вас как представителя Госдумы ответить.

В.В. Лазарев. Из недр Государственной Думы выходят разные законодательные акты. Но мне отвечать за депутатский корпус... Большая, серьезная полемика в этой части, когда под законодательством понимают в том числе и акты исполнительной власти.

Для юриста законодательство в строгом смысле слова — это совокупность законов.

А.Я. Слива. Вопрос очень конкретный. И мы с вами здесь одинаково понимаем, что в Законе действующем записаны в части 2 слова «федеральное законодательство».

В.В. Лазарев. Да. В данном случае Государственная Дума не имела в виду единственно Закон «О прокуратуре Российской Федерации». Она имела в виду и другие федеральные законы, которые могут предусмотреть соответствующие изъятия, исключения и т.д.

А.Я. Слива. Вы в этот ряд включаете только федеральные законы?

В.В. Лазарев. Да.

А.Я. Слива. Спасибо. Теперь вопрос у меня в связи с этим следующий: статья 5 (часть 2) как раз находится в сфере отношений, затрагивающих права и свободы человека, или нет?

В.В. Лазарев. В первую очередь, уважаемый Анатолий Яковлевич, я обратился бы внимание на то, что эта норма адресована не гражданам, а это, на мой взгляд, имеет очень серьезное значение. Адресат — не гражданин, а — должностные лица!

Конечно, и интересы граждан затрагиваются в такой формулировке.

Следовательно, интересы граждан здесь, конечно же, присутствуют, но только опосредованно, только косвенно и только лишь постольку, поскольку имеет место действие со стороны уполномоченных должностных лиц (прокурора и следователя) — самим решать, в каких случаях они могут дать информацию, а в каких случаях — нет. Они не обязаны, но могут.

А.Я. Слива. Спасибо. В этой же связи, Вы знаете, по какому основанию принято Конституционным Судом к рассмотрению данное дело. В соответствии со статьей 125 Конституции и соответствующей статьей Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде». Я так понимаю, что здесь ни Вами, ни сторонами это не оспаривается. То есть речь идет о правах и свободах человека и гражданина.

В главе 2 Конституции о правах и свободах есть десятки отсылок к федеральным законам — и только. Там ни разу не употребляется слово «законодательство». Это Вы знаете. Я просто констатирую этот факт. Но вдруг в статье 5 (во второй части) говорится не о законе, а о федеральном законодательстве. Правда, Вы оговорились, что это перечень только федеральных законов, что здесь нет указов президента, нет постановлений правительства. Полагаю, здесь нет и статьи 17 Закона о прокуратуре, который говорит об актах, например, Генерального прокурора, которые строго обязательны для всей системы, в том числе по вопросу организации ее работы, то есть это Вы сюда тоже не включаете. Так соответствует ли существующая запись: «федеральное законодательство» части 2 статьи 5 в целом, если хотите, главе 2 Конституции, в частности статье 24?

В.В. Лазарев. Уважаемый Анатолий Яковлевич!

Если бы Вы давали толкование соответствующей нормы, то тогда, конечно, можно было бы по этому поводу определяться: соответствует — не соответствует.

Понимаете, здесь есть соответствующие инстанции, которые дают толкование законов, в частности Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Могут истолковать. И думаю, они к нам с Вами прислушались бы и истолковали бы его узко.

По данному делу нет никаких материалов, которые бы свидетельствовали (подчеркиваю еще раз) о том, что именно на этом строится сегодня рассмотрение дела — на том, что в понятие «законодательство», помимо законов, включаются какие-то иные нормы.

А.Я. Слива. Если позволите, последний вопрос, просто уточняющий. В статье 17 Закона о прокуратуре говорится, что Генеральный прокурор

издает общеобязательные для исполнения работниками органов, учреждений прокуратуры приказы, указания и распоряжения, инструкции и положения, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры (я правильно Вас понимаю?), что в подобного рода актах Генерального прокурора никоим образом не могут регулироваться отношения, речь о которых идет в части 2 статьи 5 Закона о прокуратуре?

В.В. Лазарев. Думаю, что в подобного рода актах Генерального прокурора могут быть (и это очень часто случается) повторы того, что содержится в Конституции и в Законе о прокуратуре... Следовательно, в актах Генерального прокурора будет употреблена та формулировка, которая записана в федеральном законе.

А.Я. Слива. И ничего сверх?

В.В. Лазарев. Знаете, если речь идет об организации (как нужно принять, как объяснить тому, кто что-то просит, если скажут, что их все-таки в прокуратуру надо впустить, с ними надо поговорить... Я иронизирую немного, но если такого рода указания со стороны прокурора... я помню одного генерала, который в своей инструкции написал (ныне здравствующий), что в бане вода должна быть горячей), такого рода инструкции могут быть. Здесь может быть какая-то конкретизация, связанная с порядком реализации данной нормы.

А.Я. Слива. Прошу прощения. И ничего относительно того, что давать гражданину в плане информации по проверке или не давать?

В.В. Лазарев. И рекомендации могут быть, думаю. Уважаемый Анатолий Яковлевич, полагаю, что какого-то рода разъяснения (для того и пишут инструктивные письма к судебским работникам со стороны Пленума Верховного Суда и к прокурорским — со стороны Генерального прокурора), где могут, конечно же, пояснять, какие можно, а какие — нельзя, когда можно, а когда — нельзя.

Я бы в этом ничего не нашел предосудительного, если бы такого рода инструктивные письма обнаружались в Генеральной прокуратуре, не нарушающие основного содержания данного закона.

А.Я. Слива. Спасибо. У меня нет вопросов.

Н.В. Витрук. Тамара Георгиевна Морщакова имеет к Вам вопрос. Пожалуйста.

Т.Г. Морщакова. Валерий Васильевич, хотела бы перенести наш диалог в теоретическую плоскость, рассчитывать на Вас именно как на ученого, работающего в области теории права. Вы ссылались на то, в статье 24 Конституции, в частности, и во многих других есть прямое указание на возможность исключений из провозглашенного в этой статье правила, которое может вводиться законодателем. У меня к Вам такой вопрос: всегда ли, исходя из такого допущения, которое содержится в конституционной норме, закон может предусматривать иное или для законодателя тоже существуют какие-то компетенционные рамки?

В.В. Лазарев. Уважаемая Тамара Георгиевна, не всегда — в зависимости от того, какая норма. Вот данная норма — очень конкретная. И именно в Конституции из нее сделаны такого рода как бы исключения. Если бы была норма более общего характера (понимаю, вопрос Ваш сводится к тому, что любой закон, оказывается, нельзя будет подвергнуть рассмотрению на пред-

мет конституционности), в этом случае норма настолько конкретная и исключение из нее настолько конкретное, что законодатель может это сделать.

Т.Г. Морщакова. Законодатель может сделать что угодно? Или он ограничен чем-нибудь, когда вводит ограничения? Вот в чем, собственно, вопрос.

В.В. Лазарев. Сказать, что законодатель может сделать все, что угодно, я бы не отважился. Если речь идет о сегодняшней ситуации, позиция такова, что в этой части законодатель мог сделать то, что он сделал вполне конституционно. Конституция дала ему такое полномочие — вполне реальное, предметное.

Т.Г. Морщакова. Тогда у меня следующий вопрос: если мы с Вами посмотрим на содержание оспоренной нормы в Законе о прокуратуре и статьи 24 (части 2) Конституции Российской Федерации, то лично у меня возникает ощущение теоретического свойства, что статья 24 Конституции говорит о том, что в основу положено общее дозволение для граждан получать информацию, из которого (тут уже другой метод регулирования может быть использован) могут быть сделаны частные исключения, то есть на фоне общего дозволения может иметь место частный запрет. Если мы с Вами возьмем Закон о прокуратуре, здесь содержится как раз другое — есть общий запрет, на фоне которого эта же норма допускает какие-то частные дозволения, если они согласно части второй статьи 5 Закона о прокуратуре предусмотрены федеральным законодательством.

В.В. Лазарев. Уважаемая Тамара Георгиевна, полагаю, что такого рода различия обусловлены разным характером и разной направленностью той и другой нормы.

Т.Г. Морщакова. Но, с Вашей точки зрения, допустимы такие различия при регулировании вопросов ограничения конституционного права. У меня к Вам только один вопрос: допустимы ли именно такого рода различия?

В.В. Лазарев. С моей точки зрения, да.

Т.Г. Морщакова. Хорошо. Тогда еще один вопрос. Скажите, пожалуйста, если мы с Вами будем исходить из точного смысла оспоренной нормы, федеральное законодательство может предусмотреть и, очевидно, я допускаю это, предусматривает такие случаи, когда информация все-таки по материалам и делам, находящимся в производстве прокуратуры, будет предоставляться. Это допускается? Правда?

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Допускается. Скажите, пожалуйста, а где в Законе о прокуратуре предусмотрено, что именно можно предоставлять и в каких случаях из материалов общенадзорных проверок? Я не беру сейчас уголовные дела, потому что там написано, что и когда надо, должно и можно предоставлять. А вот где в Законе о прокуратуре предусмотрено то, на что ориентируют последние слова части второй статьи 5 этого Закона, что можно кому-то что-то предоставлять в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законодательством? Относится ли это к материалам общенадзорных проверок так, как сейчас это сформулировал Закон о прокуратуре?

В.В. Лазарев. Полагаю, что относится, и, вне всякого сомнения, суды, которые проверяли жалобу Бориса Абрамовича (да, много судов одну жалобу проверяли), могли запросить у прокуратуры соответствующие материалы — и, возможно, запрашивали. И с этой точки зрения это обстоятельство

вполне укладывается в содержание данной нормы, хотя речь шла не об уголовных делах, а о проверке в порядке общего надзора, но тем не менее предусмотрена такая возможность, когда суды могут запрашивать, и прокуратура не может в данном случае им отказать.

Т.Г. Морщакова. А то, что суд запрашивает, Вы считаете как раз тем случаем, который предусмотрен в федеральном законе, теперь уже ясно, что не в Законе о прокуратуре, тем частным случаем, когда гражданин может получать информацию по материалам надзорной проверки?

В.В. Лазарев. В норме написано: «кому бы то ни было». Вот я из этого и исхожу. Кому бы то ни было — здесь охвачены все.

Т.Г. Морщакова. Но ведь пример, который Вы приводите, говорит о праве суда получить такую информацию, а не о праве гражданина.

В.В. Лазарев. Боюсь ошибиться, видимо, я что-то в данном случае, в данном вопросе...

Т.Г. Морщакова. Вы говорите, что суды могут попросить у прокуратуры, совсем упростив этот текст, материалы общей надзорной проверки. Прокуратура судам их должна предоставить. Но ведь речь не идет о праве гражданина ознакомиться с этими материалами.

В.В. Лазарев. Гражданин вправе просить. Из этой формулировки не следует, что гражданин не в праве просить материалы у прокуратуры. И в этом плане право Бориса Абрамовича Кехмана не было нарушено. Оно было реализовано в полной мере. Он пришел в прокуратуру, его приняли, ему дали возможность заявить требование о предоставлении информации. Рассмотрели и отказали. Все правильно.

Т.Г. Морщакова. Разве право заключается в возможности предъявить требование или в возможности получить что-либо в соответствии с этим требованием?

В.В. Лазарев. А это уж в зависимости от конкретной нормы.

Т.Г. Морщакова. Мы говорим с Вами о конкретной норме.

В.В. Лазарев. Да, в данном случае право получить... оно ограничено правом соответствующих должностных лиц дать или не дать.

Т.Г. Морщакова. Но Вы говорите, что допускает эта норма, что федеральный закон может сделать исключение из общего запрета давать материалы проверок для изучения до их окончания. Так?

В.В. Лазарев. Но здесь это написано.

Т.Г. Морщакова. Написано. Я и спрашиваю, какой именно федеральный закон знает такого рода исключения из этого общего запрета?

В.В. Лазарев. Даже если этого федерального закона нет, это ни о чем в данном конкретном деле не говорит. Возможно... Боюсь ошибиться, это надо переключаться на административное право, на характер соответствующих проверок в порядке общего надзора, на прокурорский надзор. И соответственно, может быть, таким-то органам и вменяется обязанность или предоставляется право. Я могу просто этого не знать, признаться опять же, но это не имеет отношения к разрешению вот данной ситуации.

Т.Г. Морщакова. Мы не будем говорить о других органах, потому что закон посвящен только прокуратуре. В Законе о прокуратуре таких исключений нет. Теперь, пожалуйста, поясните мне...

В.В. Лазарев. Здесь написано «федеральным законодательством», на что и был упор — не только в Законе о прокуратуре. В Законе о прокуратуре может и не быть, а в других законах может быть... Поэтому формулировка такая.

Т.Г. Морщакова. Почему Вы сослались на статью 56 Конституции, что Вы имели в виду, какой Ваш аргумент подтверждает ссылка на статью 56? Я хочу просто уточнить, может быть, это была оговорка.

В.В. Лазарев. Да, наверное, это была оговорка. На статью 55 часть 3 надо было ссылаться, разумеется, когда речь идет о защите основ конституционного строя.

Т.Г. Морщакова. Вы считаете, что ограничение, установленное в части 2 статьи 5, соответствует тому, что позволяет часть 3 статьи 55 Конституции в качестве оснований, целей и рамок в пределах ограничений прав и свобод граждан. Правильно я Вас поняла?

В.В. Лазарев. Да, Вы поняли меня правильно. И в то же самое время надо пояснить. Я не считаю, что это ограничение необходимо соотносить со статьями 55 (часть 3) в данном конкретном деле.

Я говорил так: что даже если бы ограничения были гораздо более серьезными, нежели то, о котором сегодня идет речь, то применительно к прокуратуре, и только к прокуратуре, к органам следствия эти ограничения можно вполне оправдывать тем, что именно прокурор стоит на страже основ государственного строя, поскольку все должны соблюдать законы. И это его обязанность. Вот в этом контексте, то есть гораздо более сильно даже по моим понятиям.

Т.Г. Морщакова. Ну о следствии мы сейчас не говорим. У нас речь только об общенадзорных проверках. Вы считаете, что это ограничение, отнесенное к правам граждан в ходе общенадзорных проверок, не нужно проверять с точки зрения требований части 3 статьи 55 или нужно?

В.В. Лазарев. Уважаемая Тамара Георгиевна! Мне иногда представляется, что в той сфере, которую общий надзор охватывает, куда более серьезнее даже порой, нежели в уголовном процессе, с точки зрения основ государственного строя вещи. Поэтому я бы сопоставлял уголовный процесс или сферу уголовного судопроизводства и сферу общего надзора в этом аспекте как раз даже в большей степени, в большей мере в пользу общего надзора.

Т.Г. Морщакова. Короче, то есть не надо. Сама сфера обосновывает любые ограничения. Не надо проверять норму на соответствие критериям части 3 статьи 55, да?

В.В. Лазарев. Применительно к деятельности прокуратуры в сфере общего надзора.

Т.Г. Морщакова. Мы об этой норме только говорим.

В.В. Лазарев. В сфере общего надзора — да, это основа основ. Никто не должен, так сказать, раньше времени контролировать. И, полагаю, гражданин не может стоять над прокуратурой. Вот есть указ президента соответствующий, я его не процитировал, об информации. Там говорится о том, что граждане не должны, так сказать... любые органы должны быть под контролем граждан, но не под контролем индивидуально гражданина. Под контролем граждан в установленном порядке. Через судебные органы, через дру-

гие формы юридические, мы их все знаем. Но не так, чтобы гражданин стоял над прокурором. Я решительно против этого возражал в любом случае принятия любой нормы.

Т.Г. Морщакова. То есть нужно априори признать такого рода регулирование соответствующей части 3 статьи 55 исходя из того, на защиту каких конституционных основ направлен общий надзор, правильно я Вас поняла?

В.В. Лазарев. Тамара Георгиевна, я не хотел бы говорить «априори». Нет, неправильно, потому что в противном случае тогда и Конституционному Суду нечего было бы делать. Я так не считаю, поэтому «априори» — нет. Надо смотреть на все, и надо выносить очень авторитетное серьезное решение, но в пользу законодателя.

Т.Г. Морщакова. Но с точки зрения части 3 статьи 55, да?

В.В. Лазарев. В том числе и с этой точки зрения.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

<...>

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич! В статье 5 (часть 2 или пункт 2) говорится, что прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений. В моем понимании это довольно весомая гарантия от того, чтобы прокурора, как это принято говорить, не вызывали «на ковер». Скажите, пожалуйста, есть ли где-нибудь в Законе о прокуратуре запрет на предоставление информации гражданам?

В.В. Лазарев. В Законе о прокуратуре? Нет такого запрета. Это единственная норма, которая, кстати, не запрещает, а говорит: не обязаны...

Г.А. Гаджиев. Все, этого мне достаточно. Я бы хотел обратить внимание вот на что еще. Статья 29 Конституции построена по тому самому пресловутому дозвольтельному принципу, о котором говорила Тамара Георгиевна. Если мне память не изменяет, Вы несколько статей писали об этом общеправовом принципе: «дозволено все, что не запрещено». И вот есть несколько статей Конституции, в которых этот принцип воплощен буквально досконально, дословно. Скажите, пожалуйста, если этот принцип воплощен в части 4 статьи 29, то есть старая формула: «дозволено все, кроме прямо запрещенного». Есть ли какая-то норма, запрещающая прокуратуре делиться информацией?

В.В. Лазарев. Думаю, что, кроме такой формулировки, тоже нет, чтобы какая-то норма запрещала при такой ситуации, когда не закончена проверка и так далее, словом, при этой ситуации. По-моему, нет такой нормы.

Г.А. Гаджиев. И тогда возникает тот же самый вопрос: есть ли какая-то мера, какие-то границы той информации, которой надо делиться при проведении общенадзорных проверок? Или Вы по-прежнему утверждаете, что никакой информации предоставлять не надо?

В.В. Лазарев. Почему? Я никогда и не настаивал на том, что никакой информации предоставлять не надо. Я настаиваю только на том, что законодатель, используя свое конституционное право, управомочивает в зависимости от характера дела и от тех, кто проходит по делу, я бы даже так предположил. И тогда вообще была бы возможность на принцип равенства ссылаться. Я бы даже предположил, что прокурору, на мой взгляд (может быть, я ошибаюсь), позволено одним давать материалы, а другим не давать.

И это было бы правильно, с моей точки зрения, вот в данной ситуации. Кого-то прокурор знакомит с материалами, и он видит по ходу дела — дело может быть самым различным, он видит, что вот эти люди вообще не причастны к каким-либо, ну мягко скажем, махинациям. А вот эти люди — те, в отношении которых не исключено в последующем возбуждение уголовного дела. И следовательно, одним прокурор может дать возможность ознакомиться, а другим может и не дать. Вот тот, кому не дадут, скажет: это нарушение принципа равенства. Я бы в данном случае к этому так не подходил, исходя из того, повторяю, что законодателем в порядке реализации своего конституционного права дана возможность прокурору в зависимости от характера дела, в зависимости от тех, кто проходит по этой проверке, — знакомить или не знакомить с материалами дела.

Запрета нигде нет. Говорится: «не обязан». Запрета нет. Что не запрещено, дозволено — исхожу из того, что прокурору действительно дозволено в данном случае.

Г.А. Гаджиев. Тогда еще один вопрос. Вот исходя из того, что Вы сейчас сказали, не является ли все-таки предметом Закона о прокуратуре исходя из общих целей этого Закона, то есть может ли вообще Закон о прокуратуре дозировать информацию, является ли это предметом этого Закона или же эти отношения по мере информации, которую необходимо предоставлять гражданам, являются предметом другого закона — закона о свободе информации?

В.В. Лазарев. Да, есть другой закон, но, полагаю, когда возникнет проблема соотношения того и другого законов, Закон «О прокуратуре Российской Федерации» будет содержать специальные нормы по отношению к тому общему. Точно так же, как Закон «О государственной тайне» будет содержать какие-то нормы специальные, исключительные, которые могут делать изъятия из общих законов, имея в виду в том числе и закон о праве на информацию.

Г.А. Гаджиев. И в условиях, когда этого пресловутого закона об информации нет, в каком объеме и каким образом может действовать напрямую конституционная норма статьи 29? Признаете ли Вы, что в таком случае в отсутствие этого федерального закона конституционная норма должна действовать напрямую, как это сказано в Конституции? Прямое действие Конституции — вот о чем я Вас спрашиваю.

В.В. Лазарев. Да, вне всякого сомнения. Она будет действовать напрямую до того предела... то есть искать информацию гражданин будет. И, вне всякого сомнения, в этой части норма действует, они ищут. А вот что касается получения информации, то другая конституционная норма эту норму ограничивает с этой точки зрения и дает возможность предусмотреть несколько иной порядок. То есть она одновременно, эта норма, и действует как общая напрямую, и в то же самое время она действует совместно с другой нормой, которая в известной степени ставит какие-то пределы этому прямому действию. Здесь нет нарушения в плане информации. Получают информацию, вне всякого сомнения. После окончания проверки получают информацию соответствующую. Вот тогда — да, тогда вопрос сразу встает. И здесь же никто не отказывает. И судебные инстанции говорят, все этот момент подчеркивают: до окончания проверки. После окончания проверки гражданин может быть ознакомлен с материалами.

Г.А. Гаджиев. И Вашу позицию не меняет то обстоятельство, что в принципе хронологические временные рамки этой проверки не определены законом?

В.В. Лазарев. Это другой вопрос несколько. Значит, надо искать тот закон, который не ограничивает и т.д. Это несколько иной вопрос.

Г.А. Гаджиев. Допустима ли ситуация, когда такое комбинирование норм, когда практически рамки этой проверки не определены хронологически, фактически само право будет аннулировано?

В.В. Лазарев. Вопрос, конечно, серьезный. Его до сих пор не могут настоящему решить, когда люди в местах заключения сидят годами, и дела уголовные расследуются годами, хотя там сроки есть, а они годами расследуются. А что касается проверок, конечно, какие-то должны быть сроки, и, наверное, они есть, и они определены. Я сейчас боюсь ошибиться, там есть же вообще сроки для ответа на какие-то заявления, на какие-то жалобы граждан. Определены сроки? Определены. А относительно сроков проверок в порядке общего надзора, думаю, все-таки представителю Генеральной прокуратуры надо задать этот вопрос: чем они руководствуются, осуществляя какие-либо проверки? Категории дел могут быть самым различными. Не знаю, как можно определить эти сроки вообще. Наверное, эти сроки могут разниться в зависимости от категории дел. Хотя, конечно, с Вами соглашусь в том, что должен быть какой-то конец, должны какие-то акты завершающие. Они, наверное, имеют место в практике.

Н.В. Витрук. Судья Кононов Анатолий Леонидович.

А.Л. Кононов. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы меня обескуражили тем, что сказали: каждый имеет право просить. Ну если каждый имеет право просить, а прокуратуре, как Вы говорите, дозволяется дать такие материалы или не дать, то есть она может и не дать, то тогда не превращается ли это право в известный анекдот?

В.В. Лазарев. Прошу прощения, Ваша честь, что употребил слово «просить», наверное, вольно. Давайте скажем слово «искать», свободно искать, свободно получать, если это не ограничено каким-то законом. Но мы с вами знаем, что очень часто закон ограничивает право на получение информации. В таком случае вообще ни одна норма Закона «О государственной тайне» не вяжется с этим, если мы будем говорить, что напрямую действует статья 29.

А.Л. Кононов. Валерий Васильевич, я о другом говорю. Вы не усматриваете у прокуратуры никакой обязанности вообще на это право. Если нет обязанности, то какое же право тогда? Она может дать, может не дать, говорите Вы, ей дозволяется, так в законе записано. Тогда какое же право, если оно не обеспечено никакой обязанностью?

В.В. Лазарев. Если бы я писал статью на эту тему, я бы Вам сказал, что есть и обязанность прокуратуры.

А.Л. Кононов. Тогда в чем она здесь?

В.В. Лазарев. Обязанность заключается в том, чтобы прокурор, во-первых, исследовал ситуацию. И в связи с тем, что он пришел к выводу о том, что эта информация не во вред этой проверке, он в данном случае вот этой обязанностью, можно сказать, и связан.

А.Л. Кононов. Какая же это обязанность, если Вы говорите, что это полное усмотрение?

В.В. Лазарев. Это усмотрение, но усмотрение, знаете, все-таки нельзя сводить к какому-то произволу. Усмотрение включает и право, и обязанность одновременно. Это не произвол чистейший, поэтому какая-то обязанность здесь просматривается. Если это не во вред чьим-то интересам, осуществляемой проверке или следствию даже, то прокурор может и ознакомить с материалами.

А.Л. Кононов. Так все-таки может.

В.В. Лазарев. Может. А может быть, и обязан ознакомить в конце концов. Еще раз повторяю: законодатель дал здесь возможность все-таки в зависимости от характера дел решать это так же, как позволено судье в своей сфере решать.

А.Л. Кононов. Это если не во вред проверке. Должен он как-то это обосновывать и кто вообще должен это сделать?

В.В. Лазарев. Он должен для себя обосновывать.

А.Л. Кононов. Для себя?

В.В. Лазарев. Да, только так. Но у гражданина есть его право, законное право, которым, кстати, воспользовался Борис Абрамович. Он использовал его в полной мере — свое право пойти в судебные инстанции. И еще раз подчеркну в связи с Вашим вопросом, уважаемый Анатолий Леонидович, что судебные решения содержат ответы на то, правильно или неправильно проверка проводилась.

А.Л. Кононов. Вы предвосхитили мой следующий вопрос: это право судебной защиты может быть ограничено?

В.В. Лазарев. Право судебной защиты? В данном случае его никто не ограничил обратиться.

А.Л. Кононов. В принципе статья 55 Конституции может ограничить право судебной защиты?

В.В. Лазарев. Право на судебную защиту — нет. Если к тому есть повод и основание — чего уж ограничивать?

А.Л. Кононов. Но, если Вы обратили внимание на последовательность моих вопросов к Борису Абрамовичу, он сначала хотел выяснить, были ли вообще основания таковой проверки, чтобы ее обжаловать? Это как бы естественно. Когда человек обращается в суд с жалобой о том, что прокуратура неправильно возбудила проверку или какие-то еще меры в отношении него принимает, как он считает, незаконные, нарушающие его права, то, как минимум, он должен это доказать. Но если он не обладает соответствующей информацией, если ему не говорят, по какому поводу, в связи с чем дело было возбуждено, и ставят здесь запреты, то, значит, он не имеет уже полной возможности доказать перед судом, что эта проверка была незаконной. Не есть ли это ограничение права на защиту?

В.В. Лазарев. Насколько я понимаю, Анатолий Леонидович, суды составительного процесса не устраивают, когда рассматривают такого рода жалобы на действия соответствующих должностных лиц. В данном конкретном случае, конечно, суд мог затребовать от прокурора и убедиться в том, что проверка начата правильно. А потом, дождавшись результата, можно уже

дискутировать на этот счет, если, допустим, суд убеждается, что вслед за окончанием этой проверки будет возбуждено уголовное дело в отношении того-то, будет соответствующий акт о возбуждении уголовного дела, будет соответствующее знакомство, будет предъявлено обвинение и так далее — все идет по закону совершенно.

А.Л. Кононов. Вообще непонятно, почему Вы исключаете состязательность из этого процесса?

В.В. Лазарев. Это опять тот же общий вопрос. Конечно, можно начать состязаться. Когда речь идет о нарушении чьего-либо права, когда заключают под стражу, то в суде можно состязаться — надо заключать или не надо заключать под стражу. А в данном случае никакое право не нарушено. Абсолютно не нарушено, абсолютно и совершенно нет никакого нарушения прав, оно может быть только тогда, когда будут какие-то действия в результате этой проверки, будут или не будут, да.

А.Л. Кононов. Насколько я понимаю заявителя, речь шла о гражданско-правовых отношениях: о договоре, о праве собственности, которое он должен передать в определенный срок. Проверка была возбуждена именно в связи с тем, чтобы побудить его изменить условия исполнения договора, то есть затрагиваются его права собственности, как минимум. Так я понимаю?

В.В. Лазарев. Затрагиваются права не его собственные, а чьи-то иные, другие.

А.Л. Кононов. Интересы собственника?

В.В. Лазарев. Интересы собственника, конечно. Если я кому-то должен и свой долг не отдаю, если я у кого-то что-то купил на каких-то условиях, оговоренных публичным договором, и не исполняю этот договор, то мои интересы заключаются в том, чтобы вообще никогда его не исполнить и никогда никому ничего не отдать.

А.Л. Кононов. Так он вправе защищать свои законные интересы в суде?

В.В. Лазарев. Да, совершенно верно. Но в данном случае идет проверка в порядке общего надзора в отношении той администрации, которая заключает такого рода договоры, по которым не требует их выполнения, по которым утаивается сумма, на которую заключен этот договор, по которым утаиваются все обстоятельства, и, видите ли, прокурор должен, так сказать, смотреть на это спокойно. Вот о чем идет речь.

А.Л. Кононов. Пусть, ради бога, прокурор смотрит на это как надо, как «око государево», это его дело. А сейчас мы говорим о гражданине, который защищает свои права.

Значит, Вы согласны с тем, что его интересы собственника в данном случае затронуты, что прокуратура своей проверкой вмешалась в эти интересы, что у него есть законное право защитить это в суде? Все так?

В.В. Лазарев. Как только будет иметь место окончание данной проверки.

А.Л. Кононов. А почему не раньше?

В.В. Лазарев. Потому что до окончания проверки и до вынесения определенного, повторяю — промежуточного или итогового, правоприменительного акта создается возможность развалить любое дело. Полагаю, что тому депутату (это проходит по одной из стенограмм, когда депутат просила в прокуратуре ознакомить ее с какими-то материалами) прокурор отказал

резонно. Мы не можем даже гарантировать, что депутат не развалит дело. Мы не можем этого сегодня гарантировать.

Т.Г. Морщакова. Не о своем праве просит депутат.

В.В. Лазарев. Не о своем праве, и тем не менее когда-то кто-то просит ознакомиться с материалами дела до того, как они будут представлены, считая, что есть возможность развалить дело.

А.Л. Кононов. Только что согласились с Вами, что право на судебную защиту не может быть ограничено. А сейчас Вы говорите: нет, не в этот момент, пусть подождет, когда закончится проверка.

В.В. Лазарев. Я так не говорю. Я считаю, что он имеет право на судебную защиту — обратиться в суд относительно того, что проверка производится неправильно, судья запрашивает соответствующие материалы.

А.Л. Кононов. Он не должен ждать ее окончания, а может все-таки обратиться в тот момент, когда он считает, что его права нарушены.

В.В. Лазарев. Борис Абрамович так и сделал. Он не ждал, обратился в суд, и все судебные инстанции признали, что проверка правильная.

А.Л. Кононов. Понимаете, он не оспаривал сам момент, правильность, обоснованность возбуждения. Он как раз просил суд сначала дать ему те материалы.

В.В. Лазарев. Это он так сказал, а в документах говорится другое.

А.Л. Кононов. Так и в документах. Вообще-то говоря, по крайней мере в представленных нам решениях, суд отвечает только на вопрос о том, вправе или не вправе прокуратура была ему предоставить такую информацию.

В.В. Лазарев. Не думаю, что судья-докладчик прислал мне не те документы. Я цитировал те документы, которые мне присланы.

Н.В. Витрук. Исчерпаны вопросы, да?

У Вас вопрос к Валерию Васильевичу? Пожалуйста.

Б.А. Кехман. Я хочу дополнить вопрос. Вопрос такой. Ведь я обращался в суд в порядке Закона «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». Я хочу попротиворечить Анатолию Леонидовичу. Я вообще не должен доказывать ничего, незаконность действий прокурора. Прокурор должен доказывать...

Н.В. Витрук. Валерий Васильевич, пожалуйста, Вам слово.

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Я все-таки хотел бы в заключение вновь вернуться к решению Ленинского районного суда от 19 июня 1998 года. Полагаю, что для Конституционного Суда здесь фиксируются некоторые преюдициальные факты. И это принципиально, что дело рассматривалось вообще в судах первой инстанции, второй инстанции и в Верховном Суде.

Обращаю Ваше внимание на то, что не только во вводной части, которую я уже цитировал в основном выступлении, говорится, что заявитель просит признать незаконными проводимую проверку и отказ прокурора знакомить Кехмана с документами и материалами, послужившими поводом и основанием для проверки, то есть и то и другое, и что в судебном заседании Кехман подтвердил свои требования по мотивам, изложенным в заявлении.

Теперь в констатирующей части: «В судебном заседании установлено, что прокуратурой Ленинской района проводится проверка...» и так далее, по какому поводу — здесь все написано. «Данная проверка проводится в

соответствии с Законом», и, соответственно, указываются нормы. Заявителем, написано в констатирующей части, не предоставлено документов заинтересованности прокуратуры Ленинского района в проведении проверки. Каких-либо препятствий в осуществлении прав и свобод проводимая проверка не создает. На Кехмана не возложена незаконно какая-либо обязанность, и он незаконно не привлечен к какой-либо ответственности.

Больше того, в резолютивной части (почти в резолютивной) суд считает (констатирует), что проводимая прокурором в порядке надзора проверка исполнения законов органами местного самоуправления не нарушает охраняемых законом прав и свобод заявителя, не создает препятствий для реализации прав и свобод, не возлагает на него незаконно каких-либо обязанностей. Все это повторяется, то есть констатация того, что права не были нарушены, что никаких фактических обстоятельств нет для вывода о том, что были нарушены права, — повторяется и в решении Самарского областного суда, и практически и Верховный Суд Российской Федерации также подтвердил законность соответствующих судебных актов.

Я бы обратил внимание и на то, что ни один суд (почему вопрос этот возникает?) не ставит вопрос о том, что где-либо какие-либо прокуроры... Пока, во всяком случае, здесь не просматривается ни одного документа, чтобы судья предъявлял претензию к прокурору, что ему не предоставили какие-то документы, когда проводилась проверка в порядке общего надзора. С этой точки зрения, мне кажется, этот вопрос и не подлежит обсуждению в данном случае, поскольку требования заявлены совершенно иные.

Думаю также, что, отвечая на вопрос конституционного судьи уважаемый представитель Генеральной прокуратуры совершенно правильно считает, что у вышестоящего прокурора и у суда есть все основания для того, чтобы дать содержательный ответ на то, правильно или неправильно не были предоставлены соответствующие материалы, правильно или неправильно ведется проверка. Определить соответственно и дозирование в каждом конкретном случае (мне кажется, вообще общего правила быть не может) этих материалов. И у самарского суда, и у вышестоящих прокуроров, надо полагать, такие возможности были.

Если самарский суд или вышестоящие прокуроры решили эти вопросы применительно к данному конкретному делу не так, как следовало бы, статья 5 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» не имеет к этому никакого отношения. Статья 5 позволяла им решать правильно, и, пройдя через целый цикл надзорных инстанций, можно было найти истину. Следовательно, мне остается лишь повторить основной вывод о том, что данная норма статьи 5 (часть 2), в контексте с целым рядом конституционных норм, является вполне конституционной, и, надеюсь, что такого рода решение внесет Конституционный Суд. Спасибо.

Н.В. Витрук. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Конституция Российской Федерации предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов. Однако согласно статье 55 (часть 3)

Конституции Российской Федерации данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом. Причем законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения.

Из этого требования вытекает, что в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту. Иное противоречило бы и статье 45 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственная защита прав и свобод гарантируется и каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом.

...Конституция Российской Федерации не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы, как и корреспондирующая этому праву обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения, могут быть полностью исключены; напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации, что не учтено в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

...В данном Федеральном законе не закреплены процедуры общенадзорной деятельности прокуратуры и не предусматриваются гарантии прав тех лиц, в отношении которых осуществляется возложенный на прокуратуру надзор за исполнением законов.

Поэтому и в части установления ограничений права гражданина на получение собираемой органами прокуратуры информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, действуют другие федеральные законы, в том числе ГК РФ, УПК РСФСР, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», обеспечивающие охрану государственной тайны, сведений о частной жизни, а также конфиденциальных сведений, связанных со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью.

Вся иная информация, в том числе полученная при осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением законов, которая исходя из Конституции Российской Федерации и федеральных законов не может быть отнесена к сведениям ограниченного доступа, в силу непосредственного действия статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

...Оспариваемое положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» по существу исключает наличие законных оснований для удовлетворения ходатайства гражданина об ознакомлении с касающимися его материалами проверок: признаваемая им возможность предоставления соответствующих сведений «в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством» может быть реализована на основе действующего регулирования лишь применительно к материалам находящихся в производстве следователя и прокурора уголовных дел в соответствии с УПК РСФСР, в отношении же надзорных проверок такие случаи и порядок законом не установлены.

Режим ограничений для доступа к информации, собираемой в ходе надзорной проверки, вводимый оспариваемым положением, является более жестким по сравнению не только с УПК РСФСР, но и с нормами, регулирующими оперативно-розыскную деятельность, где допускается непредоставление гражданину лишь тех затраги-

вающих его права и свободы сведений, которые признаны законом не подлежащими разглашению.

6. Отсутствие закрепленных законом оснований, при наличии которых органы прокуратуры вправе отказать гражданину в ознакомлении с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами надзорных проверок, соответственно исключает и возможность проверки в судебном порядке законности самого отказа. Именно такой смысл придается положению пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» сложившейся правоприменительной практикой, что подтверждается всеми состоявшимися по жалобам гражданина Б.А. Кехмана решениями, принятыми как органами прокуратуры, так и судами.

...До принятия федерального закона, который мог бы урегулировать процедуру проверок при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, в частности предусмотреть гарантии прав личности, в том числе права, вытекающего из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, и его допустимые ограничения в сфере прокурорского надзора, одно лишь положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не может служить основанием для отказа в предоставлении гражданину возможности ознакомиться с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами прокурорских проверок...

Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 24 (часть 2), 29 (часть 4), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» постольку, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и препятствует тем самым судебной проверке обоснованности такого отказа.

2. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» постольку, являясь гарантией от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, он освобождает прокурора и следователя от обязанности давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, если этим не нарушается вытекающее из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации право, ограничения которого возможны лишь при их надлежащем установлении федеральным законом.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 23 марта 2000 г. № 4-П

**«По делу о проверке конституционности части второй статьи 3
Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах
депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области»
в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева,
В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г. Морщаковой, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С. Эбзеева, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, а также представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — М.В. Гришиной, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, от Министерства юстиции Российской Федерации — П.А. Высоцкого, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил...

...заявители полагают, что проведение выборов в рамках единой избирательной кампании одновременно в одно- и многомандатных округах приводит к нарушению равенства прав избирателей по признаку места жительства, поскольку часть избирателей имеют по одному голосу, а часть — по несколько (в зависимости от числа мандатов, распределяемых в округе); при этом нарушаются и права кандидатов в депутаты, которые в силу различных условий проведения избирательной кампании в одно- и многомандатных округах также поставлены в неравное положение. Указанные обстоятельства, по мнению заявителей, свидетельствуют о том, что оспариваемая норма противоречит статьям 3 (часть 3), 6 (часть 1), 19 (часть 2) и 32 Конституции Российской Федерации, а также пункту «б» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

<...>

В.В. Лазарев. Спасибо.

Высокий Суд! Какой-то философ заметил, что все то, что кем-то хорошо и правильно сказано, он считает своими словами. Я считаю своими словами все то, что сказано уважаемым Михаилом Алексеевичем после его оговорки «если быть объективным», вплоть до заключительного вывода. Вот заключительный вывод, он расходится с той позицией, которую я сейчас намерен огласить.

Конечно же, вне всякого сомнения, имеет большое значение фактическая сторона. И мы давно знаем, что тогда, когда речь идет о мажоритарной системе, то всегда во всех странах, во всех государствах — точнее, она применяется очень серьезно, имеет возможности для использования в сугубо политических целях. Это не секрет. Для всех это очевидно. И с этой точки зрения, конечно, наверное, имеет большое значение вот та фактическая сторона, которую здесь соответствующими вопросами пытались уяснить, но в отсутствие сторон очень трудно это сделать. Это первое.

Второй момент. Мы обыкновенно элементарно можем наблюдать очень часто в средствах информации, когда один депутат того или иного регионального парламента или федерального говорит: «за мной...» — и называет число избирателей. А другой, увы, смолкает, потому что за ним оказывается меньшее число избирателей. Вот это обстоятельство, оно очень часто бросается в глаза, и с этой точки зрения, конечно же, понятна жалоба со стороны граждан, которая в данном случае является предметом разбирательства.

Я обратился к депутатам с тем, чтобы так или иначе не сугубо собственную позицию в данном случае высказывать, и, в частности, один из коми-

тетов — Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления — представил мне свою позицию, поскольку речь идет об одном из городов, так или иначе находящихся в сфере интересов данного комитета, там, где многомандатные избирательные округа были нарезаны. И вот с этой точки зрения я оглашу этот документ, подписанный председателем Комитета В.С. Мокрым: «Организация выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области одновременно по одномандатным и многомандатным округам (при этом с различным количеством мандатов в многомандатных округах) противоречит положению части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации в части обеспечения равенства прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти в зависимости от места их жительства. При этом в неравном положении оказываются граждане, реализующие как активное избирательное право, так и пассивное избирательное право. В соответствии с пунктом 3 статьи 19 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при формировании многомандатных округов должен соблюдаться принцип примерного равенства числа избирателей на депутатский мандат. В случае избрания депутатов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации одновременно по одномандатным, двухмандатным и четырехмандатным округам численность избирателей в округах будет различаться в четыре раза, и в результате граждане, реализующие пассивное избирательное право, оказываются в неравном положении, так как в зависимости от округа, которым реализуется их право быть избранными в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, они должны будут вести свою агитационную избирательную кампанию в неравных условиях. (Вот это еще один из моментов — неравные условия проведения избирательной кампании.) Принятая Законом Оренбургской области от 18 сентября 1997 года о выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области схема избирательных округов нарушает базовые принципы осуществления народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации), так как в зависимости от проживания в том или ином избирательном округе граждане имеют неравное представительство в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации».

Таким образом, как убеждаемся, в данном случае позиция практически совпадает с позицией заявителей — тех, кто обратился с жалобой в Конституционный Суд.

Я не эксперт по избирательным вопросам, но полагаю, что такого рода обстоятельства экспертного плана могут быть выяснены в том числе у представителей Центризбиркома.

Спасибо.

Т.Г. Морщакова. Спасибо, Валерий Васильевич.

Коллеги, есть вопросы к Валерию Васильевичу? Вопросов нет.

У меня есть предложение: давайте попросим Валерия Васильевича, если возможно, передать нам этот документ.

В.В. Лазарев. Не возражаю.

Позиция Конституционного Суда

...Равное избирательное право, реализуемое в том числе в ходе выборов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, заключается, прежде всего, в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается, в частности, включением избирателя не более чем в один список избирателей, образованием в принципе равных по числу избирателей избирательных округов, соблюдением установленных норм представительства, предоставлением равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании для кандидатов, а также иными правовыми, организационными, информационными средствами и способами, гарантирующими соответствующее конституционному принципу народовластия в демократическом правовом государстве (статьи 1 и 3 Конституции Российской Федерации) действительное представительство народа в выборных органах публичной власти.

...Право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти в процессе демократических выборов осуществляется в различных формах, в том числе путем проведения выборов как в одномандатных, так и в многомандатных округах, в которых распределяется несколько депутатских мандатов. Вместе с тем использование такой избирательной системы должно сопровождаться надлежащими гарантиями участия граждан в выборах на равных основаниях, что требует также — при соблюдении пропорциональности представительства — наделения каждого избирателя одним голосом либо одинаковым числом голосов. При соблюдении этого условия одновременное проведение выборов по одно- и многомандатным избирательным округам не ведет к нарушению конституционного принципа равенства избирательных прав.

Таким образом, само по себе положение о проведении выборов по мажоритарной избирательной системе одновременно в одно- и многомандатных избирательных округах может не противоречить Конституции Российской Федерации и закрепленному ею равенству прав граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но лишь в случае, если обеспечены равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство.

...Рассматриваемые в настоящем деле законы Оренбургской области не исключают возможность необоснованного, произвольного решения вопросов организации и проведения выборов, в том числе продиктованного целями, не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральным законам. По существу это может приводить к нарушению принципа народовластия, в частности равного представительства избирателей и их равенства при осуществлении избирательных прав в процессе формирования законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Положение о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам, на которые делится территория Оренбургской области, должно сопровождаться нормативным определением объективных критериев отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений, а также условий, при которых исключались бы неравное или искаженное с точки зрения конституционного содержания представительство избирателей в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации или какие-либо другие формы неравенства при голосовании. Иное ведет к нарушению, прежде всего, равного активного избирательного права граждан.

Несоблюдение указанных требований к регулированию выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, проводимых одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам, не исключает и создание необоснованных

преимуществ для какого-либо избирательного объединения или кандидата. Следовательно, такое регулирование приобретает неконституционный смысл также потому, что нарушает и равное пассивное избирательное право.

...Законодателью Оренбургской области исходя из его конституционных полномочий, определяемых в соответствии со статьями 72 и 73 Конституции Российской Федерации, надлежит в период до очередных выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области устранить неравенство условий для граждан при одновременном проведении выборов по одно- и многомандатным избирательным округам, с тем чтобы каждый избиратель был наделен либо одним голосом, либо одинаковым числом голосов. Кроме того, должны быть определены конкретные критерии отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, поскольку одна только возможность преодоления пробелов в законодательном урегулировании таких организационных форм проведения выборов в практической деятельности по организации избирательного процесса не может быть признана достаточной для обеспечения избирательных прав граждан.

...Отказ в реальном восстановлении нарушенных избирательных прав ущемляет не только конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но и конституционное право на судебную защиту.

...Суды при осуществлении защиты избирательных прав, руководствуясь принципом народовластия и конституционным требованием о равенстве избирательных прав граждан, в том числе независимо от места жительства, и основываясь на выявленном Конституционным Судом Российской Федерации смысле указанных положений Конституции Российской Федерации, не вправе ограничиваться формальной оценкой соответствия закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации нормам федерального законодательства, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать эффективное восстановление в избирательных правах.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Исходя из единства нормативного содержания части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» (в редакции от 11 ноября 1997 года) и Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (часть 2) и 32 (части 1 и 2), поскольку, допуская проведение выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области одновременно в одно- и многомандатных округах, они не обеспечивают наделение каждого из избирателей одинаковым числом голосов и их участие в выборах на равных основаниях.

Признанием указанных норм не соответствующими Конституции Российской Федерации не затрагиваются полномочия депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, избранных до вступления в силу настоящего Постановления.

2. Руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

1) Законодательному Собранию Оренбургской области — в соответствии с полномочиями, определяемыми статьями 72 и 73 Конституции Российской Федерации, а также федеральными законами, — до проведения новых выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области надлежит установить вытекающие из настоящего Постановления должные гарантии равенства прав граждан избирать и быть избранными и их участия в выборах на равных основаниях, с тем чтобы положение части

второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания области», а также основанный на нем Закон Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» приобрели соответствующий Конституции Российской Федерации смысл;

2) при замещении вакантных депутатских мандатов, образовавшихся в результате сложения депутатом своих полномочий или их прекращением по иным основаниям, положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», а также основанный на нем Закон Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» не могут применяться без необходимых изменений и дополнений, вытекающих из настоящего Постановления.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 28 марта 2000 г. № 5-П

«По делу о проверке конституционности подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Конфетти» и гражданки И.В. Савченко»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.М. Данилова, судей М.В. Баглая, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием представителей закрытого акционерного общества «Конфетти» (город Москва) — Н.Ю. Виноградовой и Э.П. Гаврилова, гражданки И.В. Савченко, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителей Совета Федерации — А.В. Попова и В.А. Соболева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.В. Бойкова и руководителя правового департамента Министерства Российской Федерации по налогам и сборам В.И. Черемискина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...ЗАО «Конфетти» заключило с компанией Twentieth Century Fox International Television, Ins. (США) лицензионный договор на телевизионную трансляцию ряда фильмов, а затем, осуществив авторский литературный перевод текста телесериала «Династия», по другому договору предоставило «Московской телевизионной компании» (Россия) право на использование перевода, а также право показа сериала на канале «МТК». Полагая, что в силу подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» полученная по этому договору сумма освобождается от налога на добавленную стоимость, ЗАО «Конфетти» не включило ее в налогооблагаемый оборот, в связи с чем государственная налоговая инспек-

ция № 18 Восточного административного округа города Москвы применила к нему финансовые санкции.

Решение налоговой инспекции Арбитражным судом города Москвы, рассмотревшим иск ЗАО «Конфетти», было признано недействительным. Апелляционная инстанция оставила решение суда первой инстанции без изменения. Кассационную жалобу налоговой инспекции Федеральный арбитражный суд Московского округа оставил без удовлетворения. Суд пришел к выводу, что на передачу на основании договора юридическим лицом — обладателем исключительных авторских прав получателю права использования литературного авторского перевода распространяется налоговая льгота, предусмотренная статьей 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость», поскольку в соответствии с подпунктом «к» ее пункта 1 от налога на добавленную стоимость освобождаются операции по получению авторских прав, т.е. денежные суммы, полученные по такому договору и представляющие собой оборот по реализации авторских прав на использование произведений.

Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации решение суда первой инстанции, а также постановления апелляционной и кассационной инстанций были отменены и в иске ЗАО «Конфетти» к органам налоговой службы отказано. Как считает надзорная инстанция, от налога на добавленную стоимость освобождается получение авторских прав, а не их передача, поэтому данная льгота не может быть применена к денежным средствам, поступившим в связи с расчетами по оплате переданного авторского права.

По мнению заявителей, оспариваемое положение подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в той мере, в какой оно служит основанием для освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость только получателя авторских прав и при этом не освобождает от уплаты данного налога лиц, которые уступают (передают) авторские права, не соответствует статье 57 Конституции Российской Федерации.

<...>

Ю.М. Данилов. Судебное заседание объявляется продолженным.

Слово предоставляется представителю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Валерию Васильевичу Лазареву. Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые участники процесса! Высокий Суд!

В первую очередь я бы обратил внимание на то, что норма, выраженная в подпункте «к» пункта 1 статьи 5 оспариваемого закона, является особой нормой по меньшей мере в двух отношениях. Во-первых, эта норма исключительная. Во-вторых, это норма, которая устанавливает привилегию. Это обстоятельство, как представляется, имеет значение для решения самых разных вопросов. Прежде всего, когда заявитель говорит о том, что применили названную норму буквально, по буквальному тексту, и, естественно, заявитель выражает отвержение такого рода решения вопроса, замечу, что по высочайшим авторитетам нормы исключительного характера именно и толкуются буквально. Я бы сослался на авторитетное мнение профессора Пиголкина — они ни расширительному, ни ограничительному толкованию не подлежат, такого рода нормы толкуются буквально. Полагаю, что эта позиция имеет значение.

Что касается других ходатайств, содержащихся в обращении заявителя в Конституционный Суд, то меня, признаться, так и тянет согласиться с основным по существу положением, которое содержится и в основном, и в дополнительном ходатайствах заявителя, а именно с тем, что законодатель установил «темную» норму, совершенно неясную, совершенно непонятную формулу «освобождение от налога на добавленную стоимость», поскольку употребил понятие «получение авторских прав», и это лишает норму смысла, лишает возможности ее практического применения.

Допустим, так. Ну и что из того следует? А следует из того только то, что «ubi nihil — nihil» — где нет ничего, там и нет ничего. А можно было бы сказать и иначе «Ex nihilo — nihil fit» — из ничего ничего и получается.

Если законодатель установил обязанность платить налог на добавленную стоимость, в чем никто, в том числе и заявитель, не сомневается, то эту обязанность как законно установленную надо выполнять, этого требует статья 57 Конституции Российской Федерации. Если законодатель четко и недвусмысленно не установил льготы для оборотов с авторскими правами, значит, закрытое акционерное общество «Конфетти» такой льготы не имеет. А кому, спрашивается, решать: имеет или не имеет? Кому предотвращать возможный произвол и усмотрение органов и должностных лиц в их взаимоотношениях с налогоплательщиком? Кто имеет право толковать соответствующий закон, на кого возложена обязанность обеспечивать права и законные интересы организаций и граждан в подобных случаях? Вопросы не риторические, и ответ на них, как представляется, однозначен.

Согласно статье 127 Конституции Российской Федерации высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, является Высший Арбитражный Суд, которому принадлежит право в том числе и на осуществление судебного надзора и на разъяснение по вопросам судебной практики. Ни одна другая судебная инстанция не стоит над Высшим Арбитражным Судом в осуществлении полномочий, предусмотренных Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 года. Его решения обязательны для всех. Более того, в случае сомнений в конституционности закона арбитражный суд может обращаться в Конституционный Суд, в случае неудовлетворенности законом — инициировать его изменения законодателем. Кстати, в рассматриваемом деле не было даже инструктивных разъяснений со стороны Высшего Арбитражного Суда, не было, другими словами, официального толкования о налоге на добавленную стоимость, были лишь конкретные правоприменительные акты.

Фактически, конечно, по рассматриваемому делу нет определенности в понимании подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации от 6 декабря 1991 года «О налоге на добавленную стоимость».

Есть только два выхода из создавшегося положения вещей: или согласиться с толкованием Высшего Арбитражного Суда, или просить законодателя дать такое толкование. Необходимо вынесение соответствующего определения Конституционного Суда. Полагаю, совершенно необоснованным является ходатайство, оно и в письменном виде зафиксировано и прозвучало из уст уважаемого Эдуарда Петровича, когда заявитель просит выяснить истинное намерение законодателя и дать соответствующее прочтение нормы.

Почему вызывает сомнение тот путь, который избирает заявитель? Его, конечно, понять можно — все его действия в общем-то законны. В пределах закона и я бы поступал, наверное, так же на его месте. Но почему с юридической точки зрения не будет чистоты в доведении процесса до постановления, разрешающего вопрос по существу, вопрос о конституционности норм?

Помимо уже сказанного о нежелательности установления над высшей судебной инстанцией наивысшей инстанции, о нежелательности какого-либо толкования нормы обыкновенного закона Конституционным Судом, приведу четыре других соображений.

Первое. Статья 14 Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» прямо устанавливает, что авторское право на произведение, созданное в порядке служебного задания работодателя, принадлежит автору служебного произведения, а работодателю принадлежат лишь исключительные права на использование служебного произведения: право — автору, работодателю — права на использование произведения. С общих теоретических позиций, полагаю, есть разница между правом и реализацией права. Авторское право и использование объекта авторского права — совсем не одно и то же.

Второе. Можно представить ситуацию, когда получение авторского права совсем не связано с оборотами по реализации авторских прав. По-видимому, все-таки неслучайно законодатель употребил понятие «получение авторских прав» в контексте, в связке с патентно-лицензионными операциями. Три знака вопроса ставлю и три знака восклицательных здесь же.

Третье. Юридически при различного рода оборотах по реализации авторских прав налог платит не покупатель, а продавец. Это лишнее подтверждение того, что законодатель вовсе не имел в виду в оспариваемом пункте обороты по использованию объекта авторского права.

Четвертое. Весьма важное обстоятельство фактического порядка: по договору между АООТ «Московская телевизионная компания» и АОЗТ «Конфетти» (почему-то объединения по-разному называются — я смотрю на договор) переданы не авторские права и даже, подчеркиваю, не исключительное право на использование авторского литературного перевода сериала «Династия» — по этому договору передано право одного показа сериала. Не право и не исключительное право на распоряжение, так сказать, соответственно объектами авторского права, а повторяю: лишь право на один показ. На мой взгляд, это очень серьезное и существенное обстоятельство.

По сути заявленного требования позиция Государственной Думы получила толкование профильным Комитетом по бюджету и налогам. Соответствующий документ подписан председателем этого комитета по бюджету и налогам Александром Дмитриевичем Жуковым. И в нем, в частности, указывается: «Представляется очевидным, что норма подпункта «к» пункта 1 статьи 5 налогового закона распространяется, наоборот, в виде вознаграждения, выплачиваемого автору получателем имущественных прав.

К оборотам, возникающим при использовании получателем полученных имущественных прав в отношении с третьими лицами, данная норма не применяется.

В связи с изложенным заявление истца о несоответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых норм Налогового закона представляется необоснованным».

В то же время в этом документе признается несовершенство применения формулировок и необходимость их совершенствования, цитирую: «исключительно путем внесения соответствующих изменений в действующее налоговое законодательство».

Я, правда, полагал, что возможны и разъяснения, но, как Вы знаете, очень затруднительно законодателю давать толкование собственных норм. И это обстоятельство также нельзя не учитывать.

И наконец, последнее. Уважаемый Эдуард Петрович ссылаясь на Налоговый кодекс. Полагаю, что некоторые его нормы могут быть и должны быть учтены Конституционным Судом непосредственно в решении тех вопросов, которые здесь возникли.

Но я совсем уходил от интерпретации Налогового кодекса, возможно, это сделают мои коллеги, однако хотел бы заметить, что обратной силы в данном случае и те нормы, которые были процитированы, не имеют.

И в связи с этим я бы сослался на Постановление Конституционного Суда от 1 октября 1993 года — на классическое, я бы сказал, положение из октябрьского постановления Конституционного Суда 1993 года. Придание обратной силы закону — исключительный тип его действия во времени, использование которого относится лишь к прерогативе законодателя. При этом либо в тексте закона содержатся специальные указания о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма.

Таким образом, и в свете общих принципов о действии закона, и в свете позиции Конституционного Суда, на мой взгляд, нормы Налогового кодекса к отношениям, которые имели место до его принятия, не имеют.

Спасибо за внимание.

<...>

Ю.М. Данилов. У судей есть вопросы?

Валерий Дмитриевич Зорькин, пожалуйста.

В.Д. Зорькин. Я просил бы уважаемых представителей Совета Федерации и Государственной Думы уточнить «в сухом остатке», что называется, свою позицию. Правильно ли я их понял, что они ходатайствуют о прекращении производства по данному делу как неподведомственного Конституционному Суду Российской Федерации?

В.В. Лазарев. Практически с каких-то процессуальных позиций так оно и есть. Но, полагаю, что определение определению рознь и Конституционный Суд мог бы выносить соответствующее определение такое, какое мы уже не однажды видели, где разрешается целый ряд каких-то вопросов и обращается внимание законодателя на необходимость соответствующего регулирования. Вот именно такое определение я имел в виду, когда упомянул его в своей речи.

В.Л. Зорькин. Я вынужден тогда еще раз уточнить, поскольку, если я правильно понял (а это, видимо, в стенограмме отражено), уважаемый Валерий Васильевич сказал, что это дело, настоящая жалоба, не подведомст-

венно Конституционному Суду, поскольку Конституционный Суд в таком случае вынужден будет подменить Арбитражный суд. Я поэтому задал этот вопрос.

Поэтому я Вас просил бы все же более точно ответить на мой вопрос: на Ваш взгляд, Суд может двигаться дальше, и тогда, следовательно, Вы снимаете свое замечание, или Суд не может рассматривать это дело?

В.В. Лазарев. Полагаю, что Суд может следовать дальше. Я не настаивал и ходатайства такого не заявлял, чтобы прекратить дело. Я ждал, что в процессе его рассмотрения (полагаю, так же, как Конституционный Суд, на это надеялся) сегодня могут открыться какие-то обстоятельства и новые документы... Несмотря на то что были представлены новые документы ходатайством стороны, они меня в данном случае мало убеждают в плане того, что речь идет о соответствии или несоответствии Конституции соответствующей нормы. Точно так же, как в первом ходатайстве было: признать соответствующим Конституции положение подпункта (так было в основном ходатайстве). Потом поправили — «признать не соответствующим», а сегодня в выступлении было заявлено (еще раз подчеркиваю) — дать толкование, выяснить истинное намерение законодателя и дать соответствующее прочтение нормы. И вот в связи с этим я полагаю, это компетенция Высшего Арбитражного Суда, имея в виду соответствующую сферу деятельности, его компетенцию — экономические споры.

В.Д. Зорькин. Если я правильно понял, сторона не заявляет ходатайства о том, что Суд не имеет права рассматривать это дело, так?

В.В. Лазарев. Так.

В.Д. Зорькин. Спасибо.

<...>

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд, я хотел бы прооппонировать по меньшей мере по трем позициям.

Как юрист могу лишь сказать уважаемой мною стороне, что каждая норма закона рано или поздно в судебной практике и вообще вызывает соответствующие вопросы. Ясных норм не существует. Это азы юриспруденции. Нормы требуют толкования. Более того, соглашусь с уважаемым Эдуардом Петровичем в том, что здесь, конечно, юридический вопрос непростой: есть проблема, спор. И верно, этот вопрос решают в установленном порядке соответствующие инстанции. Если норма вызвала сомнение, то, как мы убеждаемся (здесь это звучало не один раз), соответствующие органы финансовые, соответствующие органы налогового ведомства ее разъясняют, и наконец эту норму разъясняет Высший Арбитражный Суд. Это его компетенция, это его позиция, он имеет конституционное право на это, и, следовательно, его и надо слушать с этой точки зрения.

Второй момент. Конечно же, не случайно мы говорим о том, что норма «темная», поскольку действительно неясность неясности рознь; не ясны нормы многие, но есть некоторые нормы столь «темные», что они превращают норму в пробел. И это не обязательно, отнюдь не обязательно, уважаемый Эдуард Петрович, по той причине, что законодатель сознательно де-

ляет так. Я бы хотел как раз решительно возразить по этой позиции. Вы говорите: надо признать, что законодатель сознательно сделал так, чтобы норма была темной, пробельной, неясной и т.д. Увы, в большинстве случаев неясные, пробельные нормы (есть даже такая классификация пробелов — простительные и непростительные пробелы) появляются не по сознательному умыслу законодателя, а по той простой причине (даже мы с вами отлично понимаем), что там нет юристов нашего с Вами уровня, что там законодательствуют порой наспех, что там не проходят настоящую правовую экспертизу некоторые законы. Но что сделаешь, во всяком случае вот эта ситуация напоминает или может напоминать такую, поэтому такого логического вывода сделать нельзя.

Наконец, по третьей позиции. Вы говорите, что нормы Налогового кодекса по сути дела есть нормы толкования. Весьма дискуссионная позиция, весьма спорная, поскольку объявить нормы, содержащиеся в Кодексе, нормами толкования (во всяком случае, те нормы, о которых идет речь), я бы не отважился, уж они никоим образом не являются толкованием налогового законодательства, принятого до Налогового кодекса. Вот это уж точно. Если бы они и являлись нормами толкования (такое возможно в принципе представить), то только действующего Налогового кодекса или будучи принятым в перспективе каких-либо актов, но не тех, которые действовали когда-то.

Вот такого рода возражения мне хотелось бы в данном случае привести в ответ на заключительное слово стороны, хотя, разумеется, можно было бы и по некоторым другим поводам высказаться, но, полагаю, что мой коллега также может выступить с соответствующими соображениями.

Спасибо.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Федеральный законодатель, устанавливая федеральные налоги и сборы, определяет как их систему, так и все элементы налоговых обязательств, в том числе объекты налогообложения, которые могут быть определены не только путем непосредственного их перечисления в законе, но и посредством налоговых льгот. При этом законодатель обязан соблюдать положения Конституции Российской Федерации, относящиеся к признанию и гарантиям прав и свобод человека и гражданина. Исходя из данного требования в Налоговом кодексе Российской Федерации закреплено, что недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав (пункт 3 статьи 3).

...По смыслу статей 1, 2, 3 и 7 Закона лицо, получающее какой-либо товар (выполненную работу, услугу), не может быть признано плательщиком налога на добавленную стоимость, поскольку при заключении договора оно не реализует, а приобретает определенный актив. По общему правилу лицом, облагаемым налогом на добавленную стоимость, если оно относится к плательщикам, указанным в статье 2, является обладатель товара, передающий его другой стороне (получателю) за определенную сумму. Однако статья 5 как предусматривающая исключение из общего правила освобождает от налогообложения указанные в ней обороты по реализации товаров, работ и услуг и, следовательно, означает, что от данного налога освобождаются лица, получающие определенную сумму за реализацию этого товара.

Таким образом, подпункт «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость», являясь налоговой льготой, т.е. исключением из общего правила об обязанности платить налог на добавленную стоимость с соответствующих объектов налогообложения, указанных в статье 3 того же Закона, предусмотрен законодателем не для того, чтобы освободить от этого налога именно получателя авторского права, поскольку он и по общему правилу не является его плательщиком. Рассматриваемое положение во взаимосвязи с другими статьями названного Закона, а также с Законом Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» освобождает от соответствующего налогообложения обороты, возникающие в результате получения (и, следовательно, передачи) имущественных авторских прав, т.е. суммы вознаграждения, получаемые обладателем реализуемых авторских прав на основе авторского договора.

6. Рассматриваемое положение подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» исходя из его взаимосвязи со статьями 1, 2, 3 и 7 того же Закона и статьями 1, 9, 15, 16, 30 и 31 Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» направлено на регулирование налоговых отношений в связи с получением и передачей имущественных авторских прав посредством авторского договора. Следовательно, предусмотренная им налоговая льгота касается только оборотов в виде вознаграждения, выплачиваемого обладателю имущественных авторских прав их получателем по авторскому договору, и не распространяется на обороты, возникающие из отношений лица, получившего имущественные авторские права от их обладателя, с иными лицами, т.е. в результате последующего использования произведения получателем не по авторскому договору (например, воспроизведение произведения, его распространение, публичный показ), а именно совершения им действий, в результате которых к произведению получают доступ другие лица.

7. Некоторая неточность юридико-технического характера, допущенная законодателем при формулировании рассматриваемого положения, хотя и затрудняет уяснение его действительного смысла, однако не дает оснований для вывода о том, что оно является неопределенным, расплывчатым, не содержащим четких стандартов и, следовательно, не отвечающим принципам налогового законодательства в правовом государстве, как они закреплены в Конституции Российской Федерации.

...Налоговые органы руководствуются официальной позицией Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, согласно которой от налога на добавленную стоимость, с учетом его косвенного характера, освобождаются только расходы получателя (покупателя) имущественных прав на использование произведения по авторскому договору, поскольку именно ему данная норма предоставляет право не уплачивать этот налог, т.е. покупатель имеет право приобретать имущественные авторские права по цене, не включающей сумму налога на добавленную стоимость. Данная льгота, как полагают налоговые органы, не распространяется на обороты (средства), получаемые обладателем авторских прав в качестве вознаграждения за передачу другим лицам (физическим и юридическим) полностью или частично имущественных прав на использование произведения по авторскому договору; такая передача обусловлена получением передающей стороной дополнительных доходов, а потому возникающие при этом стоимостные обороты подлежат обложению налогом на добавленную стоимость в общеустановленном порядке.

Таким образом, имеет место соответствующая правоприменительная практика, сложившаяся на основе официального толкования рассматриваемого положения подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость». Предписание об освобождении от налога на добавленную стоимость получения авторских прав (при том, что понятие «получение авторских прав»

с точки зрения требований законодательной техники употреблено законодателем неудачно) налоговые органы трактуют как достаточное основание для освобождения от налога только получателя имущественных авторских прав и возложения обязанности уплатить налог на обладателя этих прав, передающего их по авторскому договору.

Подобное истолкование положения подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» вне его системной связи и нормативного единства со статьями 1, 2, 3 и 7 того же Закона, а также со статьями 1, 9, 15, 16, 30 и 31 Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» означает придание ему смысла, противоречащего аутентичному смыслу и цели названных законоположений и сути возникающих на их основе правоотношений, что недопустимо с точки зрения правовой логики.

Истолковывая и применяя рассматриваемое положение подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» вопреки смыслу, вытекающему из его системной обусловленности, налоговые органы создают ситуацию, при которой получатель имущественных авторских прав вынужден уплачивать лицу, их передающему, цену товара без включения в нее налога на добавленную стоимость, что не позволяет исчислить сумму налога, подлежащую взносу в бюджет, в соответствии с требованиями статьи 7 названного Закона. В конечном счете лицо, передающее имущественные авторские права и по решению налоговых органов уплачивающее налог на добавленную стоимость, ставится в худшие условия по сравнению с теми, кто, не имея льготы по данному налогу, платит его на общих основаниях; под видом налога на добавленную стоимость оно вынуждено фактически уплачивать налог, не установленный законом, что противоречит статье 57 Конституции Российской Федерации. Кроме того, при этом нарушается принцип юридического равенства, закрепленный в статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, и вытекающее из него требование равног налогообложения.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость», согласно которому от налога на добавленную стоимость освобождается получение авторских прав, поскольку в системной связи со статьями 1, 2, 3 и 7 названного Закона и статьями 1, 9, 15, 16, 30 и 31 Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» оно означает освобождение от налога на добавленную стоимость оборотов в виде вознаграждения, получаемого обладателем имущественных авторских прав на использование произведения от их приобретателя по авторскому договору.

Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 57, положение подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость», согласно которому от налога на добавленную стоимость освобождается получение авторских прав, поскольку с учетом смысла, придаваемого ему сложившейся правоприменительной практикой, оно служит основанием для обложения налогом на добавленную стоимость оборотов в виде вознаграждения, получаемого обладателем имущественных авторских прав на использование произведения от их приобретателя по авторскому договору.

2. Конституционно-правовой смысл положения подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость», согласно которому от налога на добавленную стоимость освобождается получение авторских прав, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 11 апреля 2000 г. № 6-П**

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22
Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»
в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам
Верховного Суда Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева с участием председателя состава Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации В.П. Кнышева, депутата Государственной Думы С.А. Попова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации Ю.А. Костанова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Заслушав сообщение судей-докладчиков Г.А. Гаджиева и Г.А. Жилина, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от прокуратуры Российской Федерации — В.П. Рябцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

Кемеровский областной суд 12 ноября 1998 года удовлетворил заявление прокурора Кемеровской области о признании Закона Кемеровской области «О ценовой политике в Кемеровской области» недействительным как противоречащего федеральному законодательству, применив тем самым и названные нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Администрация Кемеровской области обжаловала решение Кемеровского областного суда в Верховный Суд Российской Федерации, полагая, что оно подлежит отмене, поскольку в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации рассмотрение возникшего спора относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении дела в кассационном порядке приостановила производство и обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности названных положений, содержащихся в пункте 2 статьи 1, пункте 1 статьи 21 и пункте 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда! Уважаемые судьи Высокого Суда!

Сегодня мое положение существенно облегчается тем обстоятельством, что для участия в процессе по этому делу палата приняла решение делеги-

ровать члена Комитета по законодательству депутата Государственной Думы уважаемого Сергея Алексеевича, который как раз постоянно занимался всеми теми нормами, которые так или иначе касаются этой проблемы. И с этой точки зрения, конечно же, позиция Государственной Думы выражается уважаемым Сергеем Алексеевичем и тем законом, который принят конституционным большинством. Не имеет значения, каким числом голосов он не прошел в Совете Федерации, но позиция Государственной Думы выражена в этом законе, не ставшем пока законом.

В связи с этим возникает целый ряд вопросов, и хотелось бы обратить внимание на некоторые из них, которые, на мой взгляд, имеют значение для решения этого дела.

Во-первых, относительно обращения в Конституционный Суд со стороны, я теперь уже не знаю, с чьей стороны. Я вначале полагал, что со стороны Верховного Суда. Оказывается, со стороны лишь коллегии, состава коллегии Верховного Суда. Но состав Верховного Суда, как я понимаю, может обращаться в Конституционный Суд, когда рассматриваются вопросы конкретные, решаются вопросы, связанные с правами граждан. Приостанавливают дело и обращаются. А в данном случае речь идет о нормоконтроле. И с этой точки зрения у меня первый вопрос — самый, на мой взгляд, серьезный с процессуальной точки зрения: это обращение Верховного Суда или обращение лишь одного из составов Верховного Суда?

В любом случае спровоцировано было это обращение соответствующим Определением Конституционного Суда (конечно, извините заранее за это выражение, оно не звучит корректно). Я имею в виду Определение от 4 марта 1999 года.

<...>

В.Д. Зорькин. Я выражаю протест: корректно ли говорить о том, что Конституционный Суд провоцирует какие-то события?

Прошу представителя стороны отказаться от этих слов.

В.В. Лазарев. Хорошо, откажусь, хотя я оговаривался и не в плохом смысле слова употреблял этот термин. Но прошу извинить меня.

В.Д. Зорькин. Слово «провоцировать» происходит от слова «провокация».

В.В. Лазарев. Нет, в данном случае я вкладывал другой смысл. Извините, пожалуйста.

Так вот, я имею в виду то определение Конституционного Суда, которым было отказано Генеральному прокурору в плане разъяснения соответствующего известного июньского Постановления Конституционного Суда 1998 года. Там было сказано, что Постановление Конституционного Суда не создает нового регулирования, лишь разъясняя смысл названных положений Конституции, а оценка соответствия тех или иных законов правовым позициям, выраженным в данном постановлении, означала бы по существу оценку их соответствия именно тем статьям Конституции, толкование которых составляло предмет рассмотрения по делу.

Так вот, такая официально даваемая Конституционным Судом Российской Федерации оценка возможна по обращению управомоченных субъектов (вот здесь и надо смотреть, каких управомоченных субъектов) только в процедуре проверки конституционности соответствующих законов. Лишь

в результате этой процедуры может быть дан ответ на вопрос, должны ли применяться или, наоборот, утрачивают юридическую силу какие-либо нормативные положения, в том числе и в связи с официальным толкованием Конституции данным Конституционным Судом.

Следовательно, вот именно это положение подтачивает (это нормальное выражение, надеюсь?)... оно подталкивает тех, кто имеет право обратиться с запросом, к тому, чтобы действительно посмотреть на эти законы с точки зрения их конституционности.

Вместе с тем очевидно, что проблема урегулирования полномочий судов может и должна решаться законодательным путем. Установление полномочий судов составляет предмет федерального конституционного закона, которым должен быть решен и вопрос об устранении противоречий в актах, принятых до введения в действие Конституции. Вот это последнее положение тоже весьма любопытно. На мой взгляд, действительно проблему эту должен решать законодатель. Как его подтолкнуть, и ту и другую палату? Одна палата в полном соответствии с Постановлением Конституционного Суда, предприняла какие-то усилия для решения этого вопроса. Другая палата сочла, что эти усилия недостаточны или не во всем аргументированы. Но вопрос должен решаться законодателем.

Я согласен с одним из частных мнений, согласно которому нельзя вообще допускать, чтобы между высшими судебными властями был спор о компетенции с тем, чтобы Конституционный Суд или Верховный Суд решал эти вопросы, вопросы о компетенции. Мне кажется, эта очень серьезная позиция, и надо ее учитывать.

А вот после того, как было принято июньское постановление Конституционного Суда, Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд с ходатайством признать неконституционными пункты 6 и 7 постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 года № 800 «О мерах по обеспечению своевременной выплаты государственных пенсий». Наш запрос, пока находился в Конституционном Суде, оставался практически без движения.

В это время Верховный Суд Российской Федерации (дело № ГКПИ 98-412) рассмотрел в судебном заседании 2 сентября 1998 года (когда было, повторяю, обращение Думы в Конституционный Суд по этому вопросу), весьма оперативно принял правильное по существу решение, но в процессуальном плане, несомненно, противоречащее тем позициям, которые отражены в Постановлении Конституционного Суда: признать недействительными пункты 6 и 7 постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 года № 800 на территории Российской Федерации... не подлежат и иные ведомственные нормативные акты, принятые во исполнение этих пунктов с момента принятия. Следовательно, в отношении постановления Правительства был принят такой акт. Как мы понимаем, конечно же, в данном случае возникает вопрос о компетенции. То ли Государственная Дума права, обращаясь в Конституционный Суд, то ли права те заявители — здесь довольно много заявителей, которые пошли в Верховный Суд.

Кто должен решить эти вопросы? На мой взгляд, законодатель. Не исключено, что, может быть, при активной роли Президента Российской

Федерации или исполняющего обязанности президента сегодня, который может координировать какие-то усилия для того, чтобы обеспечить действие соответствующих конституционных норм. Мне представляется, что такие усилия возможны — создание каких-то организационных форм, в которых бы эти вопросы были решены.

Думаю также, что эта проблема затрагивает не только две высшие судебные власти, да и все это понимают, но и отношения судебной власти с властью законодательной.

Конечно же, субъекты Федерации здесь будут очень строго смотреть на то, что кто-то отменяет их законы. Это очень серьезная вещь. Следовательно, их понять можно. И когда в том законе, уважаемый Сергей Алексеевич, который принят Государственной Думой, не расписываются полномочия уставных или конституционных судов субъектов Федерации, этот вопрос тем в большей степени возникает, и, очевидно, эта компетенция каким-то образом должна быть там прописана. А забвение этих конституционных (уставных) судов создает соответствующий пробел.

Думаю, что вообще Постановление Конституционного Суда — основное и главное по этому вопросу — позволяет решать многие вопросы, связанные с законностью. Здесь опять же, полагаю, следует различать проблемы конституционности и законности. Так вот вопросы законности соответствующих правовых актов, полагаю, можно решать и на основе той же процессуальной аналогии, и с этой точки зрения, думаю, у Верховного Суда есть на это возможности в практическом плане — вплоть до принятия соответствующего закона. А что касается конституционности, здесь нужны усилия самих субъектов Федерации, которые или не создают соответствующих уставных (конституционных) законов, или не прописывают компетенцию.

На мой взгляд, нельзя признавать неконституционными соответствующие положения Закона «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку соответствующая статья Конституции непосредственно отсылает к данному Закону и, как говорил уважаемый Сергей Алексеевич, здесь все в рамках Конституции.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Рассматриваемые положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» лишь подтверждают нормативные положения о полномочии прокурора обращаться в суд с заявлением о проверке нормативных актов представительных органов субъекта Российской Федерации и соответствующем полномочии судов общей юрисдикции, которые до вступления в силу Конституции Российской Федерации уже были предусмотрены названным процессуальным законодательством. Сложившаяся на его основе правоприменительная практика также исходит из того, что суд по заявлению прокурора может вне связи с каким-либо другим гражданско-правовым или административно-правовым спором проверить закон субъекта Российской Федерации и признать его противоречащим федеральному закону в порядке, установленном для рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, с теми особенностями, которые дополнительно к общим правилам, в том числе допускающим возможность использования аналогии процессуального закона

и аналогии процессуального права, предусмотрены для этой категории дел в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР.

...7. Абзац третий пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» как по его буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой и официальными разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации, позволяет суду республики, краевому, областному суду, рассмотрев дело по заявлению прокурора, признать правовой акт, в том числе закон субъекта Российской Федерации, недействительным, утрачивающим силу, не порождающим правовых последствий со дня издания и, следовательно, не требующим отмены органом, его принявшим.

Однако это выходит за пределы установленных Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, в том числе его главой 24.1, правил, на основании которых осуществляется производство по делам о признании нормативных актов субъектов Российской Федерации противоречащими федеральному закону. В соответствии со статьей 239.8 Гражданского процессуального кодекса РСФСР решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для государственного органа, общественной организации, должностного лица, которых оно касается (часть первая); решение суда направляется государственному органу, общественной организации, должностному лицу, а также гражданину не позднее десяти дней после вступления данного решения в законную силу (часть вторая); с момента вступления в законную силу решения суда о признании индивидуального или нормативного акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими (часть третья); об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда (часть четвертая).

Утрата законом юридической силы, как следует из статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее статей 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», возможна лишь в результате признания его неконституционным. Такое решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредственно, и потому отмена не соответствующего Конституции Российской Федерации закона органом, его принявшим, не требуется, так как этот закон считается отмененным, т.е. недействительным, с момента оглашения постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

...Рассмотрение судом общей юрисдикции дела о проверке закона субъекта Российской Федерации, в результате которой он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства. Следовательно, решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением недействительности закона, его отмены самими судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению; как любое судебное решение, оно обязательно к исполнению всеми субъектами, которых оно касается. Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства.

...Признание судами общей юрисдикции законов субъектов Российской Федерации недействительными не согласуется с конституционным полномочием обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о подтверждении конституционности закона субъекта Российской Федерации как принятого в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением пред-

метов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами или о проверке конституционности федерального закона. Принятое же судом общей юрисдикции решение о том, что закон субъекта Российской Федерации не подлежит применению, не препятствует возможности проверки Конституционным Судом Российской Федерации конституционности федерального закона и закона субъекта Российской Федерации, в том числе если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает закон субъекта Российской Федерации подлежащим действию.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзацев первого и второго пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и абзацев первого и третьего пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку во взаимосвязи с частью третьей статьи 10, статьей 41, статьями 231 и 239.1—239.8 Гражданского процессуального кодекса РСФСР они означают, что на их основании прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела по правилам, установленным Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

Этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании статьи 125 Конституции Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности федерального закона или закона субъекта Российской Федерации.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 11, 15 (части 1 и 2) и 125 (части 2, 3 и 6), положение абзаца третьего пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части, наделяющей суды общей юрисдикции полномочием признавать закон субъекта Российской Федерации, противоречащий федеральному закону, недействительным и утрачивающим юридическую силу.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 25 апреля 2000 г. № 7-П

«По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С. Хохряковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова

с участием В.М. Платонова — представителя группы членов Совета Федерации, обратившихся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, В.В. Лазарева — постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, Л.Г. Алехичевой — представителя Совета Федерации

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос 36 членов Совета Федерации о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — Е.И. Колюшина, М.В. Гришиной и И.Г. Шаблинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В соответствии с пунктом 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее в случае, если число кандидатов, зарегистрированных кандидатов, исключенных из федерального списка кандидатов по заявлениям кандидатов, по решению избирательного объединения, избирательного блока, превышает 25% от общего числа кандидатов в заверенном федеральном списке кандидатов, либо в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи, а именно признания зарегистрированного кандидата судом недееспособным, тяжелой болезни, стойкого расстройства здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников).

Конституционность данной нормы оспаривается заявителями только в части, касающейся отказа в регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, или ее отмены в случае выбытия не по вынуждающим обстоятельствам одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов. Как указывается в запросе, предусмотренные оспариваемым положением последствия выбытия из списка даже одного из этих кандидатов фактически лишают граждан Российской Федерации, разделяющих убеждения данного избирательного объединения, избирательного блока, права избирать, а включенных в список кандидатов — права быть избранными в органы государственной власти, нарушают конституционный принцип равенства, препятствуют реализации гражданами права на объединение, что противоречит статьям 19, 29, 30, 32, 45, 55 и 97 Конституции Российской Федерации.

<...>

О.С. Хохрякова. У представителя Государственной Думы и Совета Федерации будут вопросы к представителю заявителей? Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемый Владимир Михайлович, я не могу удержаться от вопроса, даже двух. Во-первых, Вы говорите необычность данного дела состоит в том, что законодатель обращается. Насколько я понимаю, обращается группа членов Совета Федерации, а не Совет Федерации вместе с Государственной Думой и Президентом.

В.М. Платонов. Уточняю: это, конечно, группа законодателей, которая не может подменить собой ни Совет Федерации, ни Госдуму.

В.В. Лазарев. И второй вопрос. Какие препятствия есть для использования права законодательной инициативы и как голосовали члены Совета Федерации, когда принимался данный закон?

В.М. Платонов. У нас не было поименного голосования именно по этому законопроекту. Что же касается права законодательной инициативы, то Вам, наверное, известно, что после обсуждения внесенного в Государственную Думу законопроекта может получиться другой закон, с другим названием, а здесь, подчеркиваю, запрос в Конституционный Суд был внесен, когда еще шла предвыборная борьба, и только данное решение Конституционного Суда могло бы позволить этой норме не быть примененной.

В.В. Лазарев. Спасибо. У меня нет вопросов.

<...>

Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Высокого Суда! Право избирать и быть избранным — особое право. Оно не является основным правом человека. Это право гражданина. Это право, которое регулируется особым законом; если речь идет о праве избирать и быть избранным в Государственную Думу, то оно, это право, регулируется Законом о выборах депутатов Государственной Думы, пункт 11 статьи 51 которого и оспаривается в настоящем запросе.

Вы знаете, что по положению о постоянном представителе Государственной Думы я выступаю в качестве ответчика, и когда не принято какого-либо особого постановления Государственной Думы, я должен отстаивать закон, тем более что вчера состоялось заседание Комитета Государственной Думы по государственному строительству, и члены Комитета единогласно поддерживают позицию, которая выражена в оспариваемой норме — в запросе соответственно группы членов Совета Федерации.

Признаться, по сути вопросов хотелось бы, конечно, пройти по этому закону, по пункту 11, но боюсь уподобиться известной вдове и, следовательно, этого делать не буду. Хотя будь я депутатом или членом Совета Федерации, я бы активно выступал за то, чтобы соответственно внести соответствующие поправки, изменения в этот пункт, а может быть, и изначально, когда проходил данный закон через Государственную Думу и Совет Федерации, вносил такого рода предложения. Обращаю ваше внимание на то, что голосовался этот закон и в одной, и в другой палате едва ли не единогласно. Практически не было тех, кто публично в той или в другой палате выступал против тех положений, которые содержатся в данном оспариваемом пункте. Об этом свидетельствуют соответственно стенограммы заседаний. Понимаю, что политические обстоятельства и особенности наших предвыборных кампаний преподносят самые разные сюрпризы. Но все это говорит лишь о том, что при прохождении закона следует очень внимательно ту или иную политическую целесообразность учитывать. На мой взгляд, в данном случае идет речь о соответствующей политической борьбе, о политической целесообразности того или другого пункта. Конечно, когда мы хотим, чтобы у нас сформировались партии, лучше было бы, если бы эти партии представлялись не отдельными лицами, хотя бы и очень известными своими программами. Скажем, за партию зеленых можно голосовать не зная вообще, кто входит в тройку, в список, поскольку известно, что эта партия борется за то-то и то-то. И во всем мире позиции зеленых известны. Наверное, было бы как раз и хорошо не обращать внимания на то, что там происходит со списком. Наверное, можно было бы разделять с точки зрения

правовой — уже зарегистрирован соответствующий список в Центральной избирательной комиссии или еще не зарегистрирован. Тоже, наверное, разные могли быть подходы при обсуждении законопроекта. Наверное, можно было бы вычленив ситуацию, когда Центризбирком снимает кого-то из списка, поскольку некто является нарушителем закона, и ситуацию, когда этот некто снимает свою кандидатуру из списка лишь по той причине, что он, видите ли, в последнюю неделю, скажем, разошелся с кем-то в своих политических взглядах. Уже зарегистрирован список, а он снимает свою кандидатуру. Не по собственной болезни, не по болезни своих родственников (словом, не по тем основаниям, которые предусмотрены законом), а исходя из каких-то иных (не исключено, что теневых) соображений. То есть мне представляются возможности для внесения поправок, возможности для регулирования так или иначе в соответствии с изменившимися политическими условиями (а надо полагать, что они будут меняться по пути исключения этих грязных выборных технологий и достижения стабильности в нашем обществе). И с этой точки зрения законодатель имеет возможность вернуться к соответствующим нормам, в том числе и к рассматриваемой.

Мне представляется, что вопросы, которые сегодня рассматриваются, не являются предметом конституционного регулирования. И об этом, полагаю, свидетельствует целый ряд положений из соответствующих постановлений Конституционного Суда. Я имею в виду, скажем, определение Конституционного Суда от 5 ноября 1998 года. Там, в частности, зафиксировано: статья 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, предусматривая право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти, не конкретизирует порядок его реализации. Регулирование отношений (цитирую), связанных с организацией и порядком проведения выборов, в том числе с определением их результатов, осуществляется законодателем. Впрочем, как и с другими моментами, которые предусматривают те или иные, скажем, преграды для осуществления своего права гражданином. Мне кажется, совсем не убедительной ссылка, впрочем как и на другие статьи Конституции, но возьму для примера, жаль, что Владимир Михайлович подтвердил свою ссылку на ту же статью 49 Конституции, где говорится о том, что депутатом в Государственную Думу может быть избрано лицо, достигшее 21 года. Ну какое имеет значение применительно к данной ситуации данная статья? Ведь если указывать эту статью, то неконституционными могут признаваться и многие другие нормы, когда гражданин 21 года достиг, но с него еще требуют, чтобы он собрал энное число избирателей, которые его поддерживают, с тем чтобы он вовремя обратился в Центризбирком, да масса норм, которые устанавливает закон, и достижение 21 года совсем не имеет отношения в том числе и к данной ситуации.

Точно так же не имеет отношения и, скажем, равенство: статья 19 — одна из основных, на которую содержится ссылка в запросе. Я опять могу процитировать Постановление Конституционного Суда, теперь уже от 17 ноября 1998 года. Ну может быть, я немножко бы изменил. Изменил бы в каком плане? В плане названия статей. Там была статья 5, а я бы назвал статью 11. И так бы и прочитал соответствующее положение. Оспариваемое положение

статьи 11 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не нарушает Конституцию Российской Федерации, в том числе закрепленные ею принцип свободных выборов, право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти (статья 32, части 1 и 2), гарантии равенства этих прав (статья 19), а также равенство общественных объединений перед законом (статья 13, часть 4). Словом, положение практически один к одному — можно цитировать соответствующие правовые позиции Конституционного Суда. Почему? Да потому что равенство не нарушается, ибо все объединения находятся в равном положении. А в данном случае речь идет не о гражданах, а об объединении в целом. Речь идет о прохождении в Государственную Думу по иному пути — по пути принадлежности или симпатий к соответствующему объединению. И все они в равном положении. Еще раз повторю, что с точки зрения Конституции нельзя оценивать данную норму в этом плане.

Право на объединение — на то, чтобы состоять в каком-то общественном объединении, объединяться, — тоже не нарушено. Никто ведь не исключает из этого объединения. Каким бы это объединение ни было, все равно никто не исключает из него. Объединяйтесь! Кому что нравится — «кому щи — кому мясо»! Думаю, что не нарушается и право, не нарушаются права граждан избирать и быть избранными. Есть же другая возможность. Сориентировались на плохое объединение — есть возможность пойти по избирательным округам и использовать свое право быть избранным в Государственную Думу. Такая же возможность не исключается при этом. Исключается только возможность избираться по какому-то объединению.

Опять замечу, что это дело законодателя, и, наверное, было бы хорошо вернуться к вопросу и вновь обсудить, но это не дело с точки зрения оценки конституционности данного пункта. Есть еще какие-то соображения, и они высказывались, когда эта норма пункта 11 обсуждалась в Комитете по законодательству в свое время. Есть соображения, исходя из которых именно этот пункт направлен на то, чтобы граждан оберегать, их права и свободы обеспечивать, каким-то образом освобождая от тех объединений, которые являются несерьезными, которые не могут, так сказать, сформировать эту тройку. Такое соображение тоже высказывалось. И опять подчеркну, что все эти позиции имеют право быть высказанными и услышанными, но в ходе лишь законодательной работы, а не на предмет конституционности.

Таким образом, моя позиция в данном случае — позиция ответчика, позиция защитника того закона, который принят Государственной Думой, Советом Федерации, который подписан Президентом, который прошел юридическую экспертизу в соответствующих правовых управлениях Государственной Думы и Совета Федерации и в правовом управлении Президента, — и не было сомнений в плане конституционности, хотя были вопросы относительно того, хорошо или плохо отношения регулируются.

Прошу Конституционный Суд вынести постановление о конституционности соответствующих норм с воспроизведением тех позиций, которые уже

воспроизводились, когда оценивался, скажем, пятипроцентный барьер: хорошо это или плохо, конституционно или неконституционно. Речь идет о том, что это дело законодателя. Спасибо.

О.С. Хохрякова. Спасибо, Валерий Васильевич. У представителя стороны, обратившейся в Конституционный Суд с запросом, есть вопросы к представителю Государственной Думы. Пожалуйста, Владимир Михайлович.

В.М. Платонов. Валерий Васильевич, правильно ли я понял, что нет решения Государственной Думы, ее отношения к данному запросу?

В.В. Лазарев. Да. Пленарного заседания в период принятия данного запроса вообще не могло быть — пленарного заседания Государственной Думы. Профильный комитет решал этот вопрос вчера и единогласно постановил считать данную норму соответствующей Конституции.

В.М. Платонов. Спасибо. Правильно ли я понимаю, что комитет Государственной Думы не может подменять в этом вопросе Государственную Думу?

В.В. Лазарев. Да, Владимир Михайлович, Вы правильно понимаете, хотя профильные комитеты дают видение, понимание соответствующих норм, которые выражены в законе. Когда берем положение о постоянном представителе Государственной Думы в Конституционном Суде, есть точно воспроизводимая мною норма: если не состоялось специального постановления Государственной Думы по рассматриваемому в Конституционном Суде вопросу, надо исходить из того, что Государственная Дума поддерживает волю законодателя, выраженную в законе.

В.М. Платонов. Спасибо. Не нарушаются ли, по Вашему мнению, права гражданина, если решение ЦИК о снятии, когда он пользуется пунктом 11 статьи 51 о снятии одного из трех лидеров блока с выборов и, соответственно, блок исключается из борьбы, принято в тот момент, когда уже закончилось выдвижение и нет возможности баллотироваться в округе?

В.В. Лазарев. Я бы сказал несколько иначе, уважаемый Владимир Михайлович. Скорее всего, это не дает полных гарантий гражданину в осуществлении своих прав, а гарантирование этих прав возложено на законодателя. Он мог бы по-настоящему их гарантировать, предусмотрев соответствующую ситуацию.

В.М. Платонов. Спасибо.

О.С. Хохрякова. Спасибо.

У представителя Совета Федерации есть вопросы? Нет. У судей имеются вопросы к представителю Государственной Думы? Нет. Тогда у меня будет один вопрос. Валерий Васильевич, не могли бы Вы уточнить, с чем все-таки было связано введение данного правила в закон? Какие причины? И какова цель этой нормы?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Вы задаете вопросы, которые опять же связаны с оценкой этих норм в плане их несовершенства. И я бы хотел воздержаться в данном случае от ответа на эти вопросы, потому что они мне не кажутся совершенными, и в этом отношении в этой части я понимаю членов Совета Федерации.

О.С. Хохрякова. Спасибо...

Позиция Конституционного Суда

...От того, выбывают или остаются в заверенном федеральном списке кандидаты, занимавшие в нем первые три места, зависит возможность реализации пассивного избирательного права другими кандидатами из этого федерального списка, а также возможность для граждан при осуществлении активного избирательного права отдать свой голос за кандидатов данного избирательного объединения, избирательного блока, цели и программа которого наиболее адекватно отражают их убеждения и интересы. Следовательно, указанные правовые последствия связаны с ограничением избирательных прав граждан.

Принцип равного избирательного права на данной стадии избирательного процесса предполагает юридическое равенство, равный правовой статус кандидатов, включенных в заверенный (зарегистрированный) федеральный список, независимо от того, какое место они в нем занимают. Однако правовые последствия, предусмотренные оспариваемым положением, нарушают этот принцип, поскольку выбытие кандидата, занимающего одно из трех первых мест в общефедеральной части заверенного федерального списка, в отличие от выбытия кандидатов, занимающих в списке другие места, влечет за собой отказ в регистрации всего списка кандидатов или ее отмену.

...Смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система при выборах в Государственную Думу призвана обеспечивать ее представительный характер исходя из конституционных принципов политического многообразия и многопартийности (статья 13, часть 3; статья 94 Конституции Российской Федерации) на основе воли народа, выявленной посредством голосования. Отказ же в регистрации федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, или ее отмена вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка, необоснованно ограничивают активное избирательное право граждан, лишают их возможности выразить свою волю в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком, препятствуя тем самым достижению цели обеспечения представительного характера Государственной Думы как органа законодательной власти.

Особая роль, которую в ходе избирательной кампании играют кандидаты, возглавляющие общефедеральную часть федерального списка кандидатов, отражающая их политический вес и влияние в самом избирательном объединении, избирательном блоке, не может рассматриваться как достаточное основание для введения подобного ограничения избирательных прав на данном этапе избирательного процесса, — ограничение по такому основанию не может быть оправдано ни одной из целей, перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

...Рассматриваемый Федеральный закон, предоставляя кандидату, включенному в такой федеральный список, право отказаться в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, от дальнейшего участия в выборах по собственной инициативе, не связывает, однако, его реализацию с получением согласия на это избирательного объединения, избирательного блока.

В силу оспариваемого положения в результате волеизъявления одного кандидата, занимавшего какое-либо из первых трех мест в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов, избирательное объединение, избирательный блок по не зависящим от них причинам необоснованно лишаются возможности участвовать в выборах посредством выдвижения федерального списка кандидатов, чем неправомерно ограничивается свобода деятельности объединений, гарантированная статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Кроме того, устанавливаемые оспариваемой нормой правовые последствия фактически затрудняют выход из избирательного объединения, избирательного блока для возглавляющих общефедеральную часть

списка кандидатов, которые в силу изменения своих убеждений или в силу изменения предвыборной позиции избирательного объединения, избирательного блока считают дальнейшее пребывание в нем невозможным, чем нарушаются и предписания статьи 30 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем...

...Отказу в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмене в данном случае фактически придается характер меры ответственности, возлагаемой на избирательное объединение, избирательный блок и кандидатов, состоящих в списке.

Между тем меры юридической ответственности могут устанавливаться федеральным законодателем лишь за нарушения избирательного законодательства участниками избирательного процесса, должны быть соразмерны деянию, с которым закон связывает их применение, и не должны приводить к неправомерному ограничению прав и свобод граждан. Однако на основании оспариваемой нормы в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части федерального списка, такая мера, как отказ в регистрации этого списка кандидатов или ее отмена, применяется по отношению к другим кандидатам, включенным в федеральный список, и к избирательному объединению, избирательному блоку в целом при отсутствии с их стороны каких-либо нарушений, что не согласуется с общепризнанными принципами юридической ответственности, включая общеправовой принцип справедливости, и недопустимо в правовом государстве (статья 1 Конституции Российской Федерации).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 30 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее.

Признание указанного положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации не затрагивает результаты выборов в Государственную Думу, состоявшихся 19 декабря 1999 года, и не может служить основанием для пересмотра их итогов.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 16 мая 2000 г. № 8-П

«По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании Timber Holdings International Limited»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г. Ярославцева, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева

с участием представителя компании Timber Holdings International Limited — кандидата юридических наук С.В. Водолагина, постоянного представителя Государственной

Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителей Совета Федерации — адвокатов Ю.С. Пилипенко и А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения представителей сторон, заключение эксперта В.Ф. Попондопуло, выступление приглашенного в заседание представителя от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.А. Наумова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...Арбитражный суд Вологодской области признал общество с ограниченной ответственностью «Судский ЛДК-А» несостоятельным (банкротом) и в целях обеспечения требований кредиторов открыл конкурсное производство. Формируя конкурсную массу, конкурсный управляющий не включил в нее котельную, входившую в принадлежащий должнику производственный комплекс, признав, что она относится к числу объектов, жизненно необходимых для поселка Суда Череповецкого района Вологодской области, поскольку является для него единственным источником теплоснабжения, и потому в силу статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» должна быть передана соответствующему муниципальному образованию. Решение конкурсного управляющего было оспорено основным кредитором ООО «Судский ЛДК-А» компанией Timber Holdings International Limited в Арбитражном суде Вологодской области, который отказал в удовлетворении требований истца о признании недействительной передачи котельной либо выплате ее стоимости, обосновав свой отказ ссылкой на статью 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации компания Timber Holdings International Limited утверждает, что исключение того или иного имущества должника из конкурсной массы и передача его муниципальному образованию отражаются в конечном счете на полноте удовлетворения требований кредитора, лишая его части причитающихся ему денежных средств. Такое изъятие, по мнению заявителя, означает по существу не что иное, как принудительное — в силу закона — отчуждение частной собственности без предварительного и равноценного возмещения, что противоречит требованиям статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.Г. Ярославцев. Итак, пожалуйста, слово предоставляется постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Лазареву Валерию Васильевичу.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Высочайшего Суда!

Полагаю, что те вопросы, которые вам предстоит решить, действительно являются не простыми, а требуют соответствующих экспертных оценок.

Я ознакомился с экспертным заключением профессора Попондопуло. Полагаю, что там изложены очень серьезные аргументы и по многим позициям можно с Владимиром Федоровичем согласиться.

Но в то же самое время мои коллеги, а основная тяжесть сегодня падает на моих коллег — ответчиков по данному закону, имеют соответствующие аргументы, соображения, которые, на мой взгляд, достойны того, чтобы их

высказать в защиту конституционности той нормы, которая является предметом рассмотрения.

С учетом сказанного хотел бы обратить внимание на одно обстоятельство: Государственная Дума 23 февраля этого года приняла Закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». Причем этот закон вносит очень много изменений, дополнений в действующий, в тот, который является предметом рассмотрения сегодня. И принятие этого закона (а закон, очевидно, в самое ближайшее время будет рассматриваться Советом Федерации) Государственной Думой говорит о том, что действующий ныне Закон не совершенен, имеет много пробелов, много неясностей, самого разного рода неточностей, поскольку сами депутаты практически признают это, ибо, повторяю, на 16 страницах печатного текста содержатся соответствующие поправки в ныне действующий закон. Это первое, на что хотел обратить внимание.

Второе. На мой взгляд, депутаты, не обсуждая, не дискутируя по статье 104 Закона о банкротстве, не видели этой проблемы. На мой взгляд, если и есть здесь пробел, то пробел следующий: следовало бы более, может быть, полно, более точно, более определенно какие-то позиции выписать, поскольку они оказываются такими спорными, что приходят на рассмотрение в самую высшую судебную инстанцию. Это третье, что мне хотелось бы сказать, — с учетом того обстоятельства, что (по моей предварительной информации, очевидно, будет образована согласительная комиссия после рассмотрения в Совете Федерации по данному закону) возможны уточнения, возможно обращение к этому закону еще раз с учетом того постановления, которое вы вынесете, с учетом этого решения.

Полагаю, что даже то решение, которое сегодня было оглашено, в каком-то отношении может иметь и отношение к решению сегодня. Почему? Да потому что вы обратили внимание на то, что суды, в данном случае — арбитражные, не могут ограничиваться формальной ссылкой на то, что «нет», что «не решено», что «не указано» и так далее. По-видимому, сами суды, арбитражные суды, должны входить в решение вопросов, должны, если это диктуется нормальным истолкованием норм и жизненных ситуаций, руководствоваться напрямую Конституцией, если они приходят к выводу, что в данном случае пробел.

Суды, на мой взгляд, исходили из того, что законодатель отрицательно решает вопрос, суды не видели пробела. Думаю, что все-таки здесь известная пробельность законодательства имеет место. И с этой точки зрения вряд ли можно согласиться с таким прямым выводом (я разделяю, повторяю, большинство позиций профессора Попондопуло), что не конституционна данная норма, вряд ли можно согласиться. Здесь, очевидно, могут быть более гибкие выводы, и, повторяю, мои коллеги эти выводы сделают.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, как объекты недвижимости, входящие в имущество должника-собственника, использу-

ются не только в его частных интересах, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Осуществляя их регулирование, законодатель, исходя из публичных целей, вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе конкурсного производства подлежат передаче соответствующему муниципальному образованию. Тем самым реализуется и распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации).

Исключение названных объектов из конкурсной массы и передача их — в силу прямого предписания закона — муниципальным образованиям является допустимым ограничением права частной собственности должника, которое осуществляется в целях защиты прав и законных интересов других лиц (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). При этом, однако, не могут не учитываться и частные интересы, в том числе интересы должника и кредиторов в рамках конкурсного производства.

...Осуществляемая в силу предписаний пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» передача указанных в нем объектов муниципальным образованиям представляет собой, по буквальному смыслу нормы, один из случаев лишения должника-собственника его имущества. Анализ же сложившейся правоприменительной практики свидетельствует о том, что эти предписания понимаются конкурсными управляющими и арбитражными судами как исключающие и какую-либо возможность компенсации должнику уменьшения конкурсной массы в результате такой передачи.

В этом смысле положения пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» представляют собой чрезмерное, не пропорциональное конституционно значимым целям, а потому произвольное ограничение права собственности должника и, следовательно, конкурсного кредитора в конкурсном производстве и умаляют конституционное право частной собственности, то есть противоречат статье 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации. В связи с этим законодателью надлежит исходя из принципов правового государства регламентировать условия перехода права собственности, в частности его утраты, на основе юридического равенства и справедливости в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Данные требования распространяются и на предоставление компенсации должнику — собственнику имущества в процедуре конкурсного производства. Такая компенсация должна быть соразмерной с точки зрения обеспечения справедливого баланса между публичными и частными интересами.

...Передача муниципальным образованиям объектов, исключенных из конкурсной массы в порядке пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», осуществляется в публичных целях, которые оправдывают применение такого изъятия как превентивной меры, обеспечивающей жизненные интересы населения. Вместе с тем возможность его последующего судебного обжалования не может ограничиваться.

При этом судебная проверка законности и обоснованности передачи имущества муниципальным образованиям в случае, предусмотренном пунктом 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», не может сводиться к формальному подтверждению наличия оснований для применения указанной нормы. Напротив, в порядке судебного контроля необходимо устанавливать по существу, относятся ли передаваемые объекты к жилищному фонду социального использования, детским дошкольным учреждениям либо объектам коммунальной инфраструктуры, в какой мере они являются жизненно необходимыми для региона, за счет каких

средств они создавались. Споры, возникающие между должником, кредиторами и государством по поводу размера компенсации в связи с передачей конкретного объекта, также подлежат разрешению в судах.

Положения же пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, исключают реальную судебную защиту прав должников-собственников и конкурсных кредиторов и потому противоречат статьям 35 (часть 3) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

...Согласно части четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае, если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется Конституция Российской Федерации.

В силу данного требования передача муниципальным образованиям на основании пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» перечисленных в нем объектов должна осуществляться исходя из закрепленных Конституцией Российской Федерации принципов защиты частной собственности, включая недопустимость ее чрезмерного ограничения (статья 8, часть 2; статья 35 и статья 55, часть 3), что предполагает выплату должникам — собственникам передаваемых объектов разумной компенсации. При этом впредь до законодательного урегулирования размеров компенсации и механизма межбюджетных отношений, который обеспечил бы реализацию решений федеральных органов государственной власти, приводящих к увеличению расходов бюджетов разных уровней, необходимо руководствоваться действующим гражданским и финансовым законодательством. С учетом выводов, содержащихся в настоящем постановлении, подлежит применению, в частности, статья 306 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством. Споры же о размерах компенсации, возникающие между должником, кредитором и государством, подлежат рассмотрению арбитражными судами.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в той части, в какой они предусматривают передачу муниципальным образованиям жилищного фонда социального использования, детских дошкольных учреждений и объектов коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимых для региона, для обеспечения их использования в соответствии с целевым назначением.

Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (часть 3), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3), положения пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в той части, в какой они по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, позволяют передавать соответствующим муниципальным образованиям жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, без выплаты должникам-собственникам, находящимся в процедуре конкурсного производства, разумной, справедливой компенсации, обеспечивающей баланс между публичными и частными интересами, а также не допускают судебной проверки такой передачи по существу.

2. Законодателю надлежит предусмотреть размер и порядок выплаты разумной и соразмерной компенсации должникам, находящимся в процедуре конкурсного производства, и механизм реализации решений федеральных органов государственной власти, приводящих к увеличению расходов бюджетов разных уровней.

3. В соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 и частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» установить, что впредь до внесения в законодательство необходимых изменений суды, другие правоприменительные органы и должностные лица в целях обеспечения гарантий, предусмотренных в статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, должны непосредственно применять — с учетом выводов, содержащихся в настоящем Постановлении, — нормы Конституции Российской Федерации, а также гражданского и финансового законодательства.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 6 июня 2000 г. № 9-П

«По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Селезнева, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием представителей открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика» А.В. Горюнова и Ю.К. Иванова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.А. Наумова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...1 апреля 1996 года открытое акционерное общество «Тверская прядильная фабрика» заключило с закрытым акционерным обществом «Тверская мануфактура» договор аренды недвижимого имущества (производственного здания) сроком до 31 декабря 2000 года. 15 декабря 1996 года стороны заключили дополнительное соглашение, в соответствии с которым ОАО «Тверская прядильная фабрика» до истечения срока действия договора приобретало право на выкуп арендованного здания; при этом выкупные платежи входили в состав арендных платежей. После того как 3 февраля 1999 года в ЗАО «Тверская мануфактура» было введено внешнее управление, внешний управляющий заявил отказ от исполнения договора как заключенного на срок более одного года и потребовал возврата арендованного здания, однако ОАО «Тверская прядильная фабрика» данное требование не выполнило.

Арбитражный суд Тверской области, куда внешний управляющий обратился с иском, своим решением от 5 июля 1999 года обязал ОАО «Тверская прядильная фабрика» возвратить ЗАО «Тверская мануфактура» спорное недвижимое имущество, сославшись на то, что возможность одностороннего отказа внешнего управляющего от долгосрочных договоров должника предусмотрена абзацем третьим пункта 2 статьи 77 Федераль-

ного закона «О несостоятельности (банкротстве)». Производство по апелляционной жалобе ОАО «Тверская прядильная фабрика» приостановлено Арбитражным судом Тверской области на основании части второй статьи 98 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в связи с тем, что ОАО «Тверская прядильная фабрика» обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности примененного в его деле положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Как утверждает заявитель, оспариваемая норма необоснованно предоставляет преимущество одной из сторон в договоре и наносит ущерб другой стороне, добросовестно исполняющей свои обязательства. Тем самым, по мнению заявителя, нарушаются равенство всех перед законом и судом, равенство прав и свобод человека и гражданина, право на судебную защиту, вводятся несоразмерные ограничения прав владения и пользования имуществом, что противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

<...>

Н.В. Селезнев. ...Слово предоставляется Лазареву Валерию Васильевичу — постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору. Слушаем Вас, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Высокий Суд! Вы знаете, что 23 февраля 2000 года Государственная Дума принимала Закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». Данный федеральный закон был одобрен Советом Федерации, но Президент использовал свое право вето, и данный закон не вступил в юридическую силу. Акцентирую внимание на это обстоятельство лишь по той причине, что в данном законе о поправках, изменениях и дополнениях в ныне действующий нет, не было поправок к статье 77 действующего и оспариваемого сегодня Закона.

То есть ни в Государственной Думе, ни в Совете Федерации, ни в правительственных и судебных инстанциях, которые рассматривали поправки и дополнения к действующему закону, не возникало сомнений в конституционности статьи 77 — в том абзаце того пункта, который является сегодня предметом рассмотрения. Разумеется, в Государственной Думе в связи с запросом, рассматриваемым сегодня в Конституционном Суде, профильный комитет — Комитет Государственной Думы по собственности — рассматривал ситуацию и вновь анализировал статью 77 на предмет того, в какой мере она соответствует Конституции. И с точки зрения Комитета по собственности введение в законодательство о банкротстве положения об отказе внешнего управляющего от исполнения договора должника, не исполненного сторонами полностью или частично, в том числе по основаниям долгосрочности на срок более одного года или невозможности получения положительных результатов для должника в краткосрочной перспективе, то есть в течение срока внешнего управления, обусловлено необходимостью обеспечения максимального удовлетворения требований кредиторов в процессе процедуры банкротства.

При этом убытки, причиненные контрагенту должника вследствие указанных действий временного управляющего, подлежат возмещению в по-

рядке, установленном пунктом 3 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

По мнению Комитета, признание указанного положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» противоречащим нормам Конституции Российской Федерации, с последующим внесением соответствующих изменений в законодательство о банкротстве, привело бы к активному использованию должниками механизма увода активов находящихся в предбанкротном состоянии предприятий посредством заключения договоров, направленных на легитимное отчуждение имущества должника, что приведет к ущемлению прав и законных интересов конкурсных кредиторов и существенным образом уменьшит экономическую эффективность всей процедуры банкротства.

В связи с этим Комитет по собственности считает упомянутое положение Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» экономически обоснованным, не находит юридических оснований для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Заключение подписано председателем Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по собственности.

Теперь относительно тех аргументов, которые обозначены в запросе, которые прозвучали из уст представителя уважаемого Юрия Константиновича.

Во-первых, обращаю внимание на то, что, конечно же, процессуальное право обратиться в Конституционный Суд данная организация, акционерное общество «Тверская прядильная Фабрика», имела, но этот процессуальный факт — то, что граждане данного объединения имеют право защищать свои права, — не свидетельствует о неконституционности нормы. Между тем как в запросе процессуальный аспект поворачивается в сторону обоснования неконституционности материальной нормы. Вот такого рода аргумент, на мой взгляд, признать состоятельным нельзя. Это первое.

Второе. Ссылка на статью 19 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает принцип равенства независимо от целого ряда обстоятельств, на мой взгляд, в данном случае не нарушается по той причине, что все те, кто оказывается в ситуации, имевшей место в данном случае, или могущие иметь место в ситуации банкротства соответствующего предприятия, все они оказываются равным образом в данной ситуации независимо от каких-либо других обстоятельств.

Ситуация предусмотрена законом, Гражданским кодексом, и с этой точки зрения все оказываются в равном положении. Следовательно, нельзя аргументировать ссылкой на эту статью Конституции. Более того, заявители говорят о нарушении соответствующих прав граждан данного объединения, данного акционерного общества, но при этом умалчиваются обстоятельства, связанные с нарушением прав граждан, входящих в те объединения, которые имеют соответствующие претензии к банкроту.

Следовательно, и в этом случае нельзя делать упор на права граждан одного объединения, забывая о правах граждан другого объединения. Полагаем, что и та ссылка на обратную силу закона, которая содержится в обращении в Конституционный Суд, не может быть в данном случае при-

нята во внимание по той причине, что (да, и некорректно сформулировано), значит, так говорится в обращении — по смыслу Конституции Российской Федерации и названного Федерального закона, общим для всех отраслей права правилом является принцип, согласно которому закон, ухудшающий положение граждан, а соответственно, объединений, созданных для реализации конституционных прав и свобод граждан, обратной силы не имеет.

Но это весьма вольная интерпретация принципа, нельзя отягчать ответственность, придавая закону обратную силу. Отягчать ответственность.

Что касается ухудшения положения, то это исключительная норма относится лишь к налоговым обязательствам, когда имеется в виду установление налогового бремени. Речь идет об ухудшении положения налогоплательщика, и тогда эта норма не имеет обратной силы. Следовательно, и этот аргумент, на мой взгляд, не выдерживает строгой критики.

Исходя из целого ряда такого рода соображений можно прийти к выводу о том, что данная норма соответствует Конституции Российской Федерации. Полагаю, что мой коллега Алексей Владимирович изложит и более тонкие в данном случае вопросы — вопросы, связанные вообще с договорной практикой, с практикой длящихся договорных отношений, в частности договоров аренды, каковой имел место здесь, и с практикой заключения дополнительных соглашений к основному договору. Спасибо.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации расторжение договора возможно по соглашению сторон, а если стороны не достигли такого соглашения, то по требованию одной из сторон договор может быть расторгнут судом при его существенном нарушении другой стороны или в связи с существенным изменением обстоятельств, при наличии определенных условий, предусмотренных ГК РФ; требование о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороной на предложение расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом или договором, а при его отсутствии — в 30-дневный срок (пункты 1 и 2 статьи 450, пункты 1 и 2 статьи 451, пункт 2 статьи 452).

Вместе с тем ГК РФ предусматривает возможность исключений из этого общего порядка расторжения договоров: в случае одностороннего отказа от исполнения договора полностью или частично, когда такой отказ допускается законом или соглашением сторон, договор считается расторгнутым или измененным (пункт 3 статьи 450). Из оспариваемого положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» во взаимосвязи с этой нормой ГК РФ вытекает, что внешнему управляющему предоставлено право в одностороннем порядке, без согласия контрагента, по своему усмотрению расторгнуть договоры должника, если они заключены на срок более одного года.

Таким образом, оспариваемая норма представляет собой ограничение свободы договора как одного из общих начал гражданского законодательства, а в конечном счете — и ограничение конституционных прав и свобод, прежде всего свободы экономической деятельности. Оно может быть признано допустимым лишь в том случае, если не нарушает требований Конституции Российской Федерации, в том числе установленных ее статьей 55 (часть 3).

...Оспариваемое положение абзаца третьего пункта 2 статьи 77 наделяет внешнего управляющего правом заявить отказ от исполнения договора должника, т.е. по собственному усмотрению, если он сочтет это целесообразным, в одностороннем порядке расторгать любые договоры должника без обращения в суд на том лишь основании, что они заключены на срок более одного года. Следовательно, законодатель относит к обстоятельствам, препятствующим восстановлению платежеспособности должника, сам факт заключения договора на срок более одного года — независимо от того, является ли на самом деле таким препятствием тот или иной конкретный долгосрочный договор.

Этим оспариваемое положение по своей сути и направленности отличается от других положений статьи 77, напрямую связывающих право внешнего управляющего отказаться от договоров должника с конкретными обстоятельствами, реально препятствующими восстановлению его платежеспособности, а именно: если исполнение договора должника повлечет убытки для должника по сравнению с аналогичными договорами, заключаемыми при сравнимых обстоятельствах; если договор рассчитан на получение положительных результатов для должника лишь в долгосрочной перспективе; если имеются иные обстоятельства, препятствующие восстановлению платежеспособности должника.

В результате контрагенты по договорам должника, заключенным на срок свыше одного года, лишаются возможности отстаивать свои права, в том числе посредством разбирательства в суде, который устанавливает, имеют ли место обстоятельства, в действительности препятствующие восстановлению платежеспособности должника и являющиеся основанием для одностороннего отказа внешнего управляющего от договора должника (пункт 2 статьи 77), или устанавливает, имеются ли обстоятельства и основания, с которыми данный Федеральный закон связывает возможность признания недействительной сделки должника арбитражным судом по заявлению внешнего управляющего (статья 78).

Тем самым чрезмерно ограничивается основанное на положениях статей 8 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации юридическое равенство сторон в гражданско-правовом договоре: контрагент как одна из сторон оказывается в неравноправном положении по сравнению с другой стороной, а также по сравнению с другой категорией контрагентов (с которыми расторжение договора возможно лишь при наличии конкретных обстоятельств, реально препятствующих восстановлению платежеспособности должника). Такое ограничение не является необходимым с точки зрения требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

По существу, в данном случае вводится произвольный критерий, не отвечающий принципам соразмерности и справедливости, которые должны соблюдаться при ограничении свободы договоров и прав владения, пользования и распоряжения имуществом и предполагают необходимость обеспечения справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц в договорных отношениях.

Таким образом, положение абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», предоставляющее внешнему управляющему право в одностороннем порядке отказаться от исполнения договоров должника на том лишь основании, что они заключены на срок свыше одного года, независимо от того, имеются ли связанные с исполнением этих договоров обстоятельства, которые реально препятствуют восстановлению платежеспособности должника, и тем самым лишаящее контрагентов возможности оспорить в суде такой односторонний отказ, вводит несоразмерное ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы экономической деятельности и, следовательно, свободы договора, а также права на свободное использование имущества для предпринима-

тельской деятельности, прав владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом и нарушает принцип юридического равенства, а потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 2) и 55 (часть 3).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 2) и 55 (часть 3), положение абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона от 8 января 1998 года «О несостоятельности (банкротстве)», согласно которому внешний управляющий в трехмесячный срок с момента введения внешнего управления вправе отказаться от исполнения договоров должника, не исполненных сторонами полностью или частично, если договор является долгосрочным (заключен на срок более одного года), поскольку данное положение позволяет внешнему управляющему в одностороннем порядке расторгать договоры должника на том лишь основании, что они заключены на срок свыше одного года, независимо от того, имеются ли связанные с исполнением таких договоров обстоятельства, препятствующие восстановлению платежеспособности должника.

Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П

«По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием В.В. Невинского — представителя Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, а также С.А. Авакьяна и Д.И. Табаева — представителей Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай, В.В. Лазарева — постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации и М.А. Митюкова — полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.О. Лучина, объяснения представителей сторон, заключение эксперта — доктора юридических наук А.Е. Постникова, выступление приглашенного в заседание представителя от Министерства юстиции Российской Федерации И.А. Побережной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...В запросе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай оспаривается конституционность следующих положений Конституции Республи-

ки Алтай (Основного Закона), принятой Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай 7 июня 1997 года (с изменениями и дополнениями, внесенными Конституционным законом Республики Алтай от 2 июня 1999 года): о суверенитете Республики Алтай (статьи 4 и 162), об объявлении достоянием (собственностью) Республики Алтай всех природных ресурсов, находящихся на ее территории (часть первая статьи 16), о запрете складирования радиоактивных отходов и отравляющих веществ в Республике Алтай (часть вторая статьи 10), о конституционном долге родителей обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования (часть первая статьи 59), об отрешении от должности Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай в случае совершения им умышленного преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Республики Алтай (статья 126), о назначении на должность министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай и освобождении их от должности Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай с согласия Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай (пункт 9 статьи 118), о возможности прекращения полномочий Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай в случае его отзыва на основе всенародного голосования в связи с утратой доверия избирателей, грубым нарушением Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, федеральных и республиканских законов (статьи 123 и 123.1), о том, что городской и районные суды Республики Алтай образуются и действуют в соответствии с федеральным законом и законом Республики Алтай (статья 154).

Заявитель просит также проверить конституционность следующих положений Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации (подпункт «и» пункта 1 статьи 19) и о том, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом (пункт 1 статьи 24).

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Валерий Валентинович, у меня два вопроса, если можно. Первый вопрос: допускаете ли Вы в контексте Конституции Российской Федерации, в контексте соответствующих постановлений Конституционного Суда о возможности участия представительного (законодательного) органа в формировании высшего органа исполнительной власти какие-то конституционные сдержки и противовесы исполнительной власти?

В.В. Невинский. В Вашем вопросе два вопроса содержатся. По первому вопросу: в постановлении Конституционного Суда России по читинскому делу говорилось о том, что согласие органа государственной власти (там речь не шла о каком законодательном, исполнительном органе) не требуется для утверждения на должности в органе исполнительной власти. Я исхожу из этого постановления. А что касается сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной властью... Вы это имеете в виду?

В.В. Лазарев. Я имею в виду сдержки и противовесы исполнительной власти со стороны законодательного (представительного) органа...

В.В. Невинский. Понял Вас. Я, по-моему, вот очень широко представил эти сдержки на примере Конституции Республики Алтай.

В.В. Лазарев. Но я так понял, что Вы их все отвергаете. Что Вы допускаете? Что Вы считаете из этого конституционным?

В.В. Невинский. Глава Республики, он же Председатель Правительства, избирается непосредственно гражданами-избирателями. Вопрос об отрешении Государственным Собранием — Эл Курултаем, конечно, в отношении Главы Республики может решаться. Это конституционно нормально. А вот вопрос о недоверии Председателю Правительства, который не избран Государственным Собранием — парламентом, мне кажется антиконституционен. И можно бы было ряд и других сдержек в этом отношении назвать.

Речь идет о том, что вводится институт отзыва Главы Республики Председателя Правительства. Но кроме граждан-избирателей инициировать отзыв могут также общественно-политические организации и, смотрите, Государственное Собрание — Эл Курултай. Мне кажется, третья позиция антиконституционна. Речь идет о реализации избирательных прав. И в избирательном процессе, в реализации активного избирательного права Государственное Собрание в данном случае даже на стадии инициирования участвовать не может.

В.В. Лазарев. Я спрашивал о тех, которые конституционные. А о тех, которые неконституционные, уже сказали, мне эта позиция ясна. Если можно, второй вопрос. Не считаете ли Вы, что институт, или, точнее, отзыв неоправдавшего чьего-то доверия (народа, должностного лица) — это институт ответственности, а не институт избирательного права, избирательного процесса?

В.В. Невинский. Это, безусловно, не институт избирательного права.

В.В. Лазарев. Это институт ответственности.

В.В. Невинский. Да. Но юридической ответственности.

В.В. Лазарев. Да.

В.В. Невинский. И соответственно мотивы отзыва или инициирования отзыва должны носить юридизированный характер, а не быть размытыми. Невыполнение предвыборной программы «Вперед, в XXI век!». Где здесь юридическая основа?

В.В. Лазарев. У меня нет вопросов. Спасибо.

<...>

В.В. Лазарев. Если можно, Ваша честь, один вопрос я задал бы Сурену Адибековичу. Сурен Адибекович, Вы полагаете, что статья 126 Конституции Республики Алтай не может быть сегодня предметом рассмотрения на предмет конституционности-неконституционности. С какой точки зрения? Вот Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в пункте «е» в числе оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусмотрел

вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда.

Норма статьи 126 Конституции Республики Алтай несколько отличается, как видно из запроса, от этой формулировки. Не кажется ли Вам, что та норма с принятием федерального закона утратила силу юридическую?

С.А. Авакьян. Вопрос ясен, попробую ответить. Прежде всего, я и так достаточно долго излагал основания и тем не менее по одному вопросу не сказал то, что есть в запросе и что достаточно существенно, а именно: в запросе говорится о том, что когда ставятся вопросы об отрешении, тем самым делается покушение на неприкосновенность лица. Надеюсь, что вы, уважаемые судьи, посмотрите этот пассаж в моих письменных возражениях. Я отмечаю там, что в данном случае вопрос о неприкосновенности не возникает. Это два самостоятельных вопроса, понимаете, — недоверие, отрешение от должности и так далее. Мы должны одно от другого отличать.

Значит, в том случае, когда возникает вопрос о неприкосновенности, и это связано с предполагаемым в том числе преступлением, тогда согласие на привлечение к ответственности дает Совет Федерации. И вступившее привлечение к ответственности... Потом, кстати, там сложная процедура, когда на стадии передачи дела в суд Совет Федерации должен еще раз вернуться к вопросу и дать согласие на передачу дела в суд. Потом дело будет рассматриваться в суде, и вступивший в законную силу приговор суда уже будет основанием для того, чтобы по факту (всего-навсего лишь по факту) прекратить полномочия лица.

Отрешение от должности проведено, как я уже говорил, по аналогии с федеральным регулированием и предполагает, что в этом случае наличие признаков преступления, здесь несколько иначе сказано, но все-таки предполагается, что наличие признаков преступления позволяет решать вопрос. Почему решать вопрос — рискну сказать: видимо, потому что человек, в отношении которого начнутся процедуры привлечения к ответственности, он может, так сказать, определенное время быть не при исполнении. А вопрос о том, как быть не при исполнении, он достаточно сложно решается, поэтому Государственное Собрание решило не оставаться в стороне, а сразу подключиться к этому вопросу и принимать решения о прекращении полномочий путем отрешения от должности. Вот такая логика этого вопроса.

Относительно того, отпадает ли в этом необходимость в связи с тем, что там такое основание есть, — я бы не стал категорически утверждать, что такая ситуация отпадает, потому что такой вариант закон не запрещает прямо. Он говорит, что перечень оснований исчерпывающий, но тем не менее в законе позволительно и другие предусматривать полномочия Законодательного Собрания. Оно за собой такую возможность может предусмотреть. Вот так бы я сказал.

М.В. Баглай. Спасибо. Михаил Алексеевич, у вас есть вопросы?

М.А. Митюков. Вопросов не имею.

М.В. Баглай. Тогда у судей? Пожалуйста, коллеги, у кого вопросы?

М.В. Баглай. Слово предоставляется представителю Государственной Думы. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда Российской Федерации! Уважаемые судьи Конституционного Суда!

Все мы понимаем, какая ответственность на Конституционном Суде в решении тех вопросов, которые поставлены в запросе Правительства Республики Алтай. Все мы понимаем, что ваши правовые позиции будут иметь прецедентное значение, а многие уже имеют в связи с рассмотрением соответствующих вопросов. И конечно же, как правильно было замечено, все мы будем ожидать этого постановления Конституционного Суда, в том числе и депутаты Государственной Думы, которые проявляют к этому очень большой интерес.

Сегодня позиция моя — представителя Государственной Думы — скорее «боковая», «угловая», «фланговая» — как угодно, поскольку я не нахожусь на линии огня. Скорее всего, лишь по двум пунктам могу высказывать соответствующие соображения, несмотря на то, что мне очень бы хотелось, конечно же (но это уже профессорское), высказать свои позиции и по другим вопросам. Правда, уважаемый Сурен Адибекович избавил меня от многих переживаний в этой части, поскольку во многом его позиции мне импонируют. Блестящий юридический анализ, конституционно-правовой анализ по целому ряду позиций, в том числе и по тем двум пунктам Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающимся соответствующих норм этого Закона, мне кажется, вполне приемлем и убедителен.

Поэтому еще и с учетом Вашей реплики, уважаемый Николай Васильевич, ухожу от соответствующих дискуссий. Вы, правда, говорили о представителе Совета Федерации, но и представитель Государственной Думы, очевидно, должен прислушаться в этом отношении к такого рода пожеланиям. Ограничусь оглашением заключения Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политики, которое обсуждалось на заседании Комитета. Комитет профильный. Комитет, который вел закон, нормы которого оспариваются на предмет конституционности. И в этом заключении соответственно проводятся положения о конституционности соответствующих норм.

Не знаю, ограничиться ли пересказом этого заключения, но, может быть, это будет хуже. Так вот, в этом заключении говорится, что в пункте 8 (имеется в виду запрос) говорится, что подпункт «и» пункта 1 статьи 19, предусматривающего возможность досрочного прекращения полномочий руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации, если такой отзыв предусмотрен законодательством субъекта Российской Федерации, противоречит положению статьи 10 Конституции Российской Федерации о самостоятельности органов исполнительной власти, в частности особой юридической природе органов исполнительной власти.

Комитет полагает, что эта «особая» юридическая природа органов исполнительной власти очень расплывчатое понятие. И с этой точки зрения можно по этому пункту и не дискутировать.

А что касается положения статьи 10, это серьезно. И здесь, с точки зрения Комитета, не усматривается противоречия между статьей 10 Конституции Российской Федерации и положением закона о возможности введения субъектом Российской Федерации процедуры отзыва в качестве основания или досрочного прекращения полномочий Главы Республики. Представляется, что самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти заключается в самостоятельном функционировании указанных органов в рамках их полномочий, установленных в законном порядке, то есть устанавливается недопустимость вторжения со стороны указанных органов в полномочия друг друга.

И совершенно не вытекает из этой конституционной нормы, например, полная самостоятельность (только по собственному желанию) в процессе формирования либо прекращения полномочий указанных органов. Для этих целей Конституция Российской Федерации предусматривает соответствующие процедуры: выборы, отрешение от должности, роспуск и другие. Поэтому ссылку на противоречия пункта 1 и части первой статьи 19 Закона статье 10 Конституции можно считать безосновательной.

Более того, данный вопрос необходимо рассматривать в двух плоскостях: с точки зрения конституционности нормы закона и с точки зрения конституционности самого правового института отзыва.

Во-первых, указанный Федеральный закон в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации устанавливает общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти. И среди таких общих принципов устанавливается возможность досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и его высшего должностного лица.

При этом законодателем установлен исчерпывающий перечень оснований, по которым это может происходить. И делаются отсылочные нормы на законодательство субъекта Российской Федерации, что соответствует положению данной статьи о самостоятельности установления системы органов государственной власти.

Во-вторых, возможность введения самим субъектом Российской Федерации института отзыва высшего должностного лица, не рассматривая конкретную процедуру (это очень важно подчеркнуть), без рассмотрения конкретной процедуры, также не противоречит Конституции Российской Федерации. Основанием для такого вывода могут служить положения статьи 3 Конституции Российской Федерации, которая относится к основам конституционного строя, а именно: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Следовательно, народ имеет право поставить вопрос о досрочном прекращении полномочий его представителей в лице высшего должностного лица: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти»... Следовательно, вопрос об отзыве, досрочном прекращении полномочий может быть решен как через своих представителей — депутатов законодательного органа, так и непосредственно, то есть путем отзыва.

Следующее положение: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Следовательно, Конституция подразумевает, что кроме высшего, непосредственного выражения власти может быть еще и просто непосредственно выражение власти народа, которое законодательством может быть определено как институт отзыва.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что институт отзыва избирателями должностных лиц, ранее ими выбранных, имеет под собой конституционные основания, и законодатель имел основания для введения такого института в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. Имеется в виду законодатель субъекта Российской Федерации.

Другое дело — сама процедура, при помощи которой реализуется на практике данный правовой институт. В данном случае необходимо рассматривать на соответствие Конституции уже не федеральный закон, а конкретные нормы закона субъектов Российской Федерации.

В пункте 9 указанного запроса говорится, что часть 1 статьи 24 рассматриваемого Федерального закона, устанавливающая законодательному органу субъекта Российской Федерации возможность принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом, противоречит статье 10 и части 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации. Это в запросе.

Указанная норма, с точки зрения Комитета Государственной Думы, соответствует Конституции Российской Федерации, так как относится к числу сдержек и противовесов в системе государственной власти субъекта Российской Федерации, которые балансируют властные полномочия органов власти, а также является одновременно одним из общих принципов, которые федеральный законодатель в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации должен определить в соответствующем федеральном законе. Законодатель, записав мягкую формулировку «может принимать участие», не стал обязывать все субъекты Российской Федерации жестко закреплять ту или иную процедуру участия законодательного органа в формировании исполнительного органа. Тем самым федеральный законодатель дал возможность субъектам Российской Федерации определиться самим, в какой форме будет проходить это участие в формировании и будет ли это участие вообще.

В ряде решений Конституционный Суд уже рассматривал конституционность аналогичных норм и пришел к выводу о соответствии Конституции такой практики в законодательстве субъектов с оговоркой, что если это только касается назначения, а не освобождения от должности. В оспариваемой же норме закона речь идет о согласовании освобождения должностных лиц, поэтому вывод автора запроса о противоречии нормы закона статье 10 Конституции Российской Федерации неправилен.

Относительно противоречия части 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации можно также сказать, что статья 72 (часть 1, пункт «л») Конституции Российской Федерации устанавливает, что «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат». А правоохранительные органы в большинстве своем относятся к федеральным органам исполнительной власти, поэтому кадровые вопросы их территориальных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это, в свою очередь, предполагает некую процедуру согласованного решения указанных кадровых вопросов, в которой может принимать участие и законодательный орган субъекта Российской Федерации. Эту возможность и закрепил в норме Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» федеральный законодатель. При этом следует обратить внимание на то, что норма изложена со ссылкой на другие федеральные законы, которые могут предусматривать такую процедуру согласования для каждого конкретного федерального органа.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что часть 1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полностью соответствует Конституции Российской Федерации.

Вот такого рода заключение профильного комитета. И, полагаю, это и есть та самая воля дополнительно к той, которая выражена непосредственно при принятии соответствующего закона. Уважаемые судьи Конституционного Суда знают, насколько этот закон был многострадален, сколько раз образовывалась согласительная комиссия. Тем не менее закон принимался, преодолевались соответствующие сложности, и в итоге закон был подписан Президентом Российской Федерации, и голосовали в Государственной Думе всегда свыше 300 депутатов. С этой точки зрения воля в данном случае депутатов Государственной Думы однозначна.

Спасибо.

М.В. Баглай. Да. Тем не менее Вы выразили все-таки волю не депутатов Государственной Думы, а Комитета. Обратим на это внимание, как всегда. Переходим к вопросам. Валерий Валентинович, у Вас вопрос. Пожалуйста.

В.В. Невинский. Ваша честь, два вопроса. Оба вопроса связаны с федеральным законом, о котором сейчас Вы говорите, и с соответствующими нормами федерального закона.

Скажите, пожалуйста, пункт 2 статьи 19, в котором говорится о том, что законодательный орган госвласти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации, означает то же самое, что и отрешение? То есть недоверие — это то, что и отрешение? Вот пункт 2: «Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, руководителю высшего исполнительного органа в случае...» и т.д. И я пишу: «Это и есть отрешение», потому что отрешения нет здесь.

В.В. Лазарев. Отрешение предусматривается статьей 126 вашей Конституции, здесь уже был об этом разговор; конечно же, это совершенно иное. Институт отрешения от должности совершенно иной, нежели выражение недоверия, имея в виду последствия отзыва не оправдавшего доверия должностного лица.

В.В. Невинский. Спасибо.

Второй вопрос. Но уже в связи данной статьи с Конституцией Республики Алтай. Может ли Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай принять постановление о проведении голосования по отзыву Главы Республики Алтай или Председателя Правительства соответственно, затем привлекая к этому граждан-избирателей? Потому что в Конституции Республики Алтай, я уже говорил об этом, указывается, что возбудить инициативу об отзыве может парламент Республики. В Федеральном законе не указываются инициаторы возбуждения этой инициативы. Соответственно, должны, наверное, как-то субъекты Федерации реагировать. Ваше мнение какое?

В.В. Лазарев. Одно дело — федеральный закон, который устанавливает общий принцип о возможности отзыва, и другое дело — законы Республики, которые предусматривают порядок отзыва: кто может возбудить соответствующую процедуру, кто может усомниться в доверии тому или иному должностному лицу. В данном случае я это делаю специально с тем, чтобы дистанцироваться от того закона, на который Вы ссылаетесь в запросе, Закона Республики о порядке отзыва, специально дистанцируюсь, потому что его надо, видимо (возможно, прошу прощения), проверять специально на предмет соответствия или несоответствия Конституции.

В.В. Невинский. Это положение в Конституции Республики Алтай записано.

В.В. Лазарев. В вашей Конституции. Я же в данном случае подчеркивал все только для того, чтобы доказывать конституционность соответствующей нормы федерального закона, отвлекаясь от того, что делается в том или ином субъекте Федерации в плане определения порядка осуществления данной нормы федерального конституционного закона.

В.В. Невинский. Прошу прощения, я поставил вопрос все же: парламент может инициировать отзыв или нет? Они записали: парламент может инициировать. И еще написали: общественные, политические организации, а кроме того, граждане. То, что граждане реализовать свое право могут, — это понятно. Общественно-политические объединения в условиях мажоритарной избирательной системы — уже не совсем понятно. Но то, что Государственное Собрание — Эл Курултай, парламент, орган народного представительства своими полномочиями, организационно-правовой обособленностью также может это инициировать, — это уже совсем непонятно.

В.В. Лазарев. В федеральном законе такой нормы нет. Правильно? Я сейчас отвечаю за содержание федерального закона, конституционность которого, полагаю, не подлежит сомнению.

В.В. Невинский. Я удовлетворен, спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации.

...Признание же за республиками суверенитета, притом что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

...Только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

...Статья 66 (часть 5) Конституции Российской Федерации предусматривает, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. Однако из этого не следует, что он не устанавливается самой Конституцией Российской Федерации: именно Конституция Российской Федерации является актом, определяющим такой статус, а любое соглашение Российской Федерации и ее субъекта, а также федеральный конституционный закон по своей юридической силе не могут быть выше Конституции Российской Федерации.

...Суверенитет самой Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус, федеративное устройство и полномочия по существу рассматриваются как производные от суверенитета, провозглашаемого тем или иным субъектом Российской Федерации. Однако это нельзя признать допустимым, поскольку тем самым ограничивались бы суверенитет Российской Федерации, верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации и создавалась бы возможность одностороннего изменения республикой установленных Конституцией Российской Федерации федеративного устройства, принципа равноправия республик с иными субъектами Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

...Народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской

Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

...Субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

...Конституция Российской Федерации относит расщепляющиеся материалы, а также производство ядовитых веществ и порядок их использования (а следовательно, и складирование радиоактивных отходов и отравляющих веществ) к ведению Российской Федерации (статья 71, пункты «И», «М»). Оспариваемое же положение части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай по существу исключает возможность какого-либо федерального регулирования в области хранения и захоронения радиоактивных отходов и отравляющих (ядовитых) веществ на территории Республики Алтай и, следовательно, свидетельствует о присвоении субъектом Российской Федерации прерогатив, которые в силу статьи 71 Конституции Российской Федерации не могут ему принадлежать, т.е. о неправомерном изменении установленного Конституцией Российской Федерации разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

...Положение части первой статьи 59 Конституции Республики Алтай, устанавливающее, что родители или заменяющие их лица должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на получение такого образования, когда государством создаются для этого необходимые условия, т.е. если возлагаемой на родителей или заменяющих их лиц ответственности за реализацию права детей на получение среднего (полного) общего образования корреспондируют принятые на себя Республикой Алтай обязанности по обеспечению таких условий.

...Статьей 126 Конституции Республики Алтай предусматривается отрешение Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от должности в случае совершения им умышленного преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Республики Алтай. Тем самым одновременно устанавливается специальная компетенция Верховного Суда Республики Алтай — принимать акты такого содержания в указанной форме.

Между тем Конституция Российской Федерации относит судоустройство, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации (пункт «о» статьи 71). Следовательно, любые полномочия судов, как и процедура установления факта совершения лицом умышленного преступления, также могут определяться только федеральным законодателем, что относится и к случаям, когда субъект Российской Федерации предусматривает совершение умышленного преступления в качестве основания конституционной ответственности. Но федеральное законодательство не допускает подтверждение совершения преступления заключением суда, поскольку это противоречило бы конституционным принципам уголовного судопроизводства: из статьи 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что виновность в совершении преступления устанавливается в предусмотренном федеральным законом порядке только на основании приговора суда.

...Согласно статье 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» районные суды и приравненные к ним городские суды относятся к федеральным судам, которые создаются и действуют на основе федерального регулирования. Исходя из этого положение статьи 154 Конституции Респу-

блики Алтай о том, что в Республике Алтай указанные федеральные суды образуются и действуют в том числе в соответствии с законом Республики Алтай, нарушает принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации и является вторжением в полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения.

...Положение же пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай, предусматривая необходимость получения согласия Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай на назначение министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай, позволяет распространять это правило на всех без исключения таких должностных лиц, т.е. создает возможность для лишения Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай права назначать кого-либо из указанных должностных лиц самостоятельно, что является чрезмерным вмешательством законодательного (представительного) органа власти в прерогативы всенародно избранного высшего должностного лица, главы исполнительной власти.

Кроме того, поскольку исходя из смысла статей 128 и 129 Конституции Республики Алтай такой порядок назначения распространяется и на руководителей органов исполнительной власти, традиционно не включаемых в состав Правительства, Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай не только не может самостоятельно формировать его, но фактически должен согласовывать вопрос о назначении любых руководителей органов исполнительной власти Республики Алтай. Тем самым, по существу, нарушается баланс законодательной и исполнительной власти. При этом не учитывается, что именно на Главу Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, который получает власть непосредственно от народа путем свободных выборов, возлагается и ответственность перед народом за деятельность и состав Правительства.

...в Конституции Республики Алтай отсутствуют какие-либо механизмы, которые позволяли бы истолковать содержащееся в пункте 9 ее статьи 118 положение о даче согласия на освобождение от должности руководителя органа исполнительной власти Республики Алтай в ином, соответствующем Конституции Российской Федерации смысле, с тем чтобы во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти обеспечивалась самостоятельность высшего органа исполнительной власти Республики Алтай, как того требует статья 10 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 11 (часть 2) и 77.

Следовательно, положение пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай о необходимости согласия Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай на освобождение от должности руководителей органов исполнительной власти Республики Алтай противоречит Конституции Российской Федерации, ее статье 10.

...Институтом отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не затрагиваются закрепленные статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации избирательные права граждан, так как их содержание определяет только процесс и механизмы выборов, а не последующие отношения между этим лицом и избирателями. Не являясь институтом избирательного права, институт отзыва отражает конституционную ответственность высшего должностного лица перед избравшим его народом.

Возможностью отзыва не затрагивается и установленное Конституцией Российской Федерации положение о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2), поскольку и для нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое будет избрано взамен отозванного, и для лица, временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации в период избирательной кампании, решения и указания федеральной исполнительной власти в рамках ее компетенции остаются обязательными.

...Облегченная процедура отзыва недопустима. В условиях свободных выборов может иметь место избрание соответствующего должностного лица голосами меньшинства от общего числа зарегистрированных избирателей. Без установления дополнительных, более строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами отзыв может быть осуществлен голосами граждан, также составляющих меньшинство, но голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву значалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании.

...Избираемое посредством всеобщих свободных выборов высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке.

Сама процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям — проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства озованного лица, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке.

Без установления четких правовых критериев (оснований) отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, надлежащих процедур его осуществления не достигаются те конституционные цели, для обеспечения которых данный институт может вводиться. В таком случае отзыв утрачивает признаки демократического института, создает предпосылки для недобросовестного его использования в целях, противоречащих принципам народовластия и свободных демократических выборов, и, следовательно, не может быть реализован как нарушающий предписания Конституции Российской Федерации, в том числе гарантии самостоятельности органов исполнительной власти.

...Федеральными конституционными и федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, договорами, соглашениями не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти. Следовательно, федеральный законодатель не вправе передать в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов вопрос о назначении на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которые создаются в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации.

...Федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица призваны обес-

печивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях. Этим не затрагиваются prerogatives Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос при условии использования установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать содержащиеся в статьях 4 и 162 Конституции Республики Алтай положения о суверенитете Республики Алтай, взаимосвязанные с положениями части первой статьи 1, части первой статьи 6, части первой статьи 20, статей 77 и 114 Конституции Республики Алтай, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5), 67 (часть 1) и 71 (пункт «б»).

Этим не затрагивается принадлежность Республике Алтай всей полноты государственной власти, которой она в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации обладает вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Признать положение части первой статьи 16 Конституции Республики Алтай, согласно которому земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай, как допускающее признание за Республикой Алтай права собственности на все природные ресурсы, находящиеся на ее территории, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 72 (пункты «в» и «г» части 1) и 76 (части 2 и 5).

При этом с Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не снимается вытекающая из статей 9, 72 (пункты «в», «д») и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязанность в установленном федеральным законом порядке гарантировать использование и обеспечивать охрану земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 67 (часть 1), 71 (пункты «и» и «м») и 76 (части 1, 2 и 5), положение части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай, согласно которому в Республике Алтай не допускается складирование радиоактивных отходов и отравляющих веществ.

4. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение части первой статьи 59 Конституции Республики Алтай, устанавливающее, что родители или заменяющие их лица должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, поскольку оно предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на получение такого образования, если Республикой Алтай создаются для этого необходимые условия.

5. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 49 (часть 1), 71 (пункт «о»), 76 (часть 1), положение статьи 126 Конституции Республики Алтай об отрешении Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от должности в случае совершения им умышленного преступления, поскольку оно предусматривает, что совершение Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай умышленного преступления подтверждается заключением Верховного Суда Республики Алтай.

6. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (часть 2), 71 (пункты «г», «о») и 76 (часть 1), положение статьи 154 Конституции Республики Алтай о том, что городской и районный суды Республики Алтай образуются и действуют в том числе в соответствии с законом Республики Алтай.

7. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 10, положение пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай о назначении на должность министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай с согласия Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай, поскольку в силу этого положения такое согласие требуется для назначения на должность руководителей всех органов исполнительной власти Республики Алтай.

Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 10, положение пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай об освобождении от должности министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай лишь с согласия Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай.

8. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 10, 13 (части 1, 2 и 3) и 32 (часть 2), положения подпункта «и» пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также статей 123 и 123.1 Конституции Республики Алтай, поскольку они не предусматривают необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не устанавливают процедурных гарантий, в частности не требуют положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта Российской Федерации, что создает возможность произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам.

Институт отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть введен при условии установления надлежащих правовых оснований и процедур с учетом выявленного в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла требований, предъявляемых к этому институту.

9. Признать положение пункта 1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом, не противоречащим Конституции Российской Федерации при условии, что на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагается осуществление полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

10. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» все положения нормативных актов Республики Алтай, которые основаны на признанных настоящим постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации положениях Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также положения всех других нормативных актов в Российской Федерации, воспроизводящие или содержащие такие же положения, какие настоящим постановлением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 27 июня 2000 г. № 11-П
«По делу о проверке конституционности положений
части первой статьи 47 и части второй статьи 51
Уголовно-процессуального кодекса РСФСР
в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.И. Тиунова, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителя гражданина В.И. Маслова — адвоката Б.Б. Грузда, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — адвоката А.Я. Клейменова,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 УПК РСФСР.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.И. Маслова на нарушение его конституционных прав указанными положениями УПК РСФСР.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л. Кононова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание судьи Верховного Суда Российской Федерации С.А. Разумова, а также представителей от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.П. Короткова, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — Б.Я. Гаврилова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Как следует из жалобы, 2 октября 1997 года в рамках расследования по уголовному делу, возбужденному по признакам преступления, предусмотренного статьей 163 Уголовного кодекса Российской Федерации, следственными органами при ГУВД города Санкт-Петербурга и Ленинградской области был произведен обыск по месту жительства гражданина В.И. Маслова, после чего он был принудительно доставлен в региональное управление по борьбе с организованной преступностью, где удерживался более 16 часов. За это время в отношении него был проведен ряд других следственных действий — опознание, допрос в качестве свидетеля, очная ставка.

В ответ на ходатайство В.И. Маслова об обеспечении помощи адвоката (защитника) следователь разъяснил ему, что в соответствии с частью первой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР такая помощь предоставляется только обвиняемому — с момента предъявления обвинения и подозреваемому — с момента объявления ему протокола задержания или постановления о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу, а поскольку В.И. Маслов в данный момент по своему процессуальному положению является свидетелем, его просьба не может быть удовлетворена. Протокол же о задержании в качестве подозреваемого был объявлен В.И. Маслову после того, как он уже длительное время находился в положении фактически задержанного и в отношении него были проведены опознание, допрос в качестве свидетеля и очная ставка.

После предъявления В.И. Маслову обвинения осуществляющий его защиту адвокат заявил ходатайство об ознакомлении с протоколами следственных действий, проведенных с участием В.И. Маслова до признания его подозреваемым, в чем ему было отказано, так же как и в производстве выписок из материалов, предоставленных для ознакомления, на том основании, что, по мнению следователя, в силу части второй статьи 51 УПК РСФСР эти права защитник может реализовать лишь после окончания следствия.

<...>

О.И. Тиунов. Я предоставляю слово Валерию Васильевичу Лазареву — постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Высокий Суд!

Конституция Российской Федерации столь определенно и недвусмысленно закрепляет право каждого на защиту своих прав и свобод, что в настоящем деле вряд ли могут иметь место сколько-нибудь убедительные сомнения в правоте заявителя по данному делу.

Статья 45 Конституции позволяет защищать свободу и личную неприкосновенность всеми способами, не запрещенными законом. А ведь даже в действующем УПК нет прямого запрета на то, чтобы задержанный сразу мог воспользоваться помощью адвоката, и нет прямого запрета на то, чтобы адвокат знакомился с протоколами следственных действий, совершенных до его вступления в дело. Прямого запрета нет, подчеркиваю.

Статья 48 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому («каждому», следовательно, и свидетелю) право на получение юридической помощи, а каждому задержанному с момента задержания (опять же подчеркиваю — каждому задержанному с момента задержания) — право воспользоваться помощью адвоката.

Полагаю, соответствующие правоприменяющие органы могли бы напрямую реализовывать названные демократические конституционные положения. Это в полной мере соответствовало бы требованиям законности. И, насколько я понимаю из сообщения судьи-докладчика, уважаемого Анатолия Леонидовича, как раз мы уже можем заключить, что судебные органы в какой-то части именно так и поступили.

Позиция Государственной Думы не может расходиться с Конституцией Российской Федерации. Поэтому в проекте Уголовно-процессуального кодекса, принятие которого давно ожидается как обществом, так и соответствующими органами и должностными лицами, рассматриваемые по настоящему делу вопросы решены иначе, чем в действующем Уголовно-процессуальном кодексе.

Вот статья 42 проекта — «Подозреваемый». Я, естественно, не буду знакомить с содержанием всех норм, буду цитировать лишь отдельные положения из соответствующих норм проекта Уголовно-процессуального кодекса. Так вот, статья 42: подозреваемым признается лицо, в отношении которого, в частности, осуществлено задержание. Подозреваемый вправе, говорится далее, знать, в чем он подозревается и т.д.; «с момента, предшествующего первому допросу» (так в проекте статьи 42, и это новое в сравнении с дейст-

вующим УПК) — иметь защитника и свидания с ним наедине без ограничения их числа и продолжительности.

Статья 44 «Защитник»: «Защитник допускается к участию в деле с момента предъявления обвинения либо признания лица в соответствии с частью первой статьи 42 настоящего кодекса подозреваемым». Я только что процитировал соответствующее положение статьи 42 проекта Уголовно-процессуального кодекса.

Статья 48 «Полномочия защитника». В части второй статьи 48 говорится, что с момента вступления защитника в дело он вправе знакомиться с протоколом задержания, с постановлением о применении меры пресечения, с протоколами следственных действий, произведенных с участием подозреваемого, обвиняемого (акцентирую ваше внимание!), в том числе произведенных до вступления защитника в дело. То есть и с теми протоколами, во всяком случае в данном деле, которые были произведены до того, как защитник вступил в дело. Однозначно новелла проекта Уголовно-процессуального кодекса решает этот вопрос.

В статье 55 говорится о свидетеле: «Свидетель имеет право являться на допрос со своим адвокатом, приглашенным для оказания юридической помощи». Далее я опускаю. То есть свидетель изначально может пригласить адвоката для оказания юридической помощи. Другой вопрос, каково его положение адвоката при этом, что он может делать. Естественно, все это, надо полагать, будет каким-то образом в ходе законодательных установлений и в ходе соответствующей практики, в ходе ее интерпретации, решено — опять же в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Как мне представляется, нормы названных статей в их взаимосвязи с другими нормами позволяют сделать заключение о позиции законодателя. Вместе с тем не исключено, что в какие-то нормы будут внесены дополнения, редакционные поправки (я имею в виду проект Уголовно-процессуального кодекса), которые четко могут определить (мне представляется, здесь еще достаточной четкости, может быть, нет) саму возможность допроса в качестве свидетеля тех лиц, которые застигнуты на месте преступления, тех лиц, у которых произведен обыск и которые в связи с этим задержаны. Разумеется, их правовой статус должен быть четко определен. И следовательно, конечно же, сомнения в той практике, которая их, с одной стороны, признает подозреваемыми, а с другой стороны, допрашиваются они как свидетели, такого рода практика, конечно, весьма и весьма сомнительна, здесь есть вопросы. Она должна быть, эта практика осмыслена законодателем, и, возможно, в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса появятся соответствующие поправки.

Позиция законодателя о возможности защитника делать выписки из материалов дела только после завершения дознания или предварительного следствия практически не изменилась, хотя и демократизировалась, поскольку предусматривается не только право адвоката делать выписки, как вот здесь нам об этом свидетельствовали, но и право копировать, использовать технику, полностью копировать соответствующие документы, и, возможно, как мне представляется, такого рода право может осуществляться в отношении определенных документов (во всяком случае, в отношении тех

документов, о которых идет речь в данном деле), возможно, я бы не исключал, что и до завершения дела.

Конечно же, Постановление Конституционного Суда по настоящему делу будет учтено законодателем при рассмотрении проекта Уголовно-процессуального кодекса в том чтении, в котором его сегодня готовит Комитет Государственной Думы по законодательству. Спасибо.

О.И. Тиунов. Благодарю Вас. Мы заслушаем сейчас еще одного представителя от Совета Федерации, а потом уже перейдем к вопросам. Нет возражений? Пожалуйста, присаживайтесь.

<...>

Г.А. Гаджиев. У меня вопрос к уважаемому Валерию Васильевичу. Валерий Васильевич, мой вопрос будет касаться поиска баланса конституционных прав и обязанностей свидетеля. Как Вы полагаете, можно ли из статьи 51, как из ее первой части, так и из второй, вывести некую конституционную обязанность быть свидетелем? То есть тем самым содействовать следствию?

В.В. Лазарев. Статья 51, имея в виду Уголовно-процессуальный кодекс?

Г.А. Гаджиев. Нет-нет, что Вы...

В.В. Лазарев. Конституцию?

Г.А. Гаджиев. Я говорю о конституционной обязанности. Может ли из этой нормы быть выведена именно конституционная обязанность свидетеля быть свидетелем и тем самым выполнять такую важную публичную функцию, как оказание содействия следствию?

В.В. Лазарев. Даже пока не раскрыв норму, не прочитав нормы этой статьи, полагаю, что такого рода обязанность у гражданина есть — обязанность в качестве свидетеля по определенному делу дать правдивые показания, дать ту информацию, которой он располагает. На мой взгляд, это именно обязанность гражданина.

Г.А. Гаджиев. И для, так сказать, определенного баланса, видимо, в статьях 45 и 48 Конституции этой обязанности гражданина быть свидетелем соответствует определенное конституционное право свидетеля.

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения. Из той же статьи 51 одно из таких прав также вытекает — право гражданина не свидетельствовать против себя и право гражданина получить какого-то рода консультацию у адвоката (защитника). И в данном случае я бы не возражал, если бы во время допроса свидетеля он, обратившись к адвокату, спросил его, не является ли ответ на заданный ему вопрос свидетельством против него самого. Вот такого рода активное участие адвоката, мне кажется, строго именно в этом плане. Могли ли я отвечать на этот вопрос, не будет ли это свидетельством против меня самого? Я бы такого рода юридическую помощь во время допроса свидетеля не исключал. Возможно, здесь какие-то есть нюансы, но обязанность выступать в качестве свидетеля предполагает соответствующие права свидетеля.

Г.А. Гаджиев. Сегодняшние слушания продемонстрировали, что в общем-то есть различные свидетели с точки зрения их правового статуса. Вот, в частности, очень часто говорили сегодня о свидетелях, которые с момента их фактического задержания превратились фактически в заподозренных свидетелей. Видимо, можно говорить об особой категории с точки зрения правового статуса тех свидетелей, которые предусмотрены частью второй

статьи 51. Видимо, имеются в виду журналисты, нотариусы, адвокаты, которые вообще могут не давать свидетельские показания. В связи с этим у меня возникает вопрос: а вот эта вот разница в различном правовом статусе свидетелей должна учитываться? Следует ли, как это сделано в проекте УПК, всем свидетелям предоставлять право на адвоката? Или же все-таки надо тут проводить дифференциацию, выделять вот эту категорию заподозренных, как Вы всех их очень хорошо назвали?

В.В. Лазарев. На мой взгляд, исключения из права на совет с адвокатом не может быть. Вообще не может быть такого рода исключений для какого-либо свидетеля, коль скоро это конституционное право каждого — на оказание юридической помощи. Другой вопрос — реализация данного права. Вот в реализации данного права могут быть какого-то рода и преграды, и нюансы. Здесь я готов с Вами согласиться, и проблема заслуживает внимания относительно разных категорий свидетелей. Что касается данного дела, я не вижу здесь свидетеля. Если у человека производили обыск, что-то у него нашли, задержали его при этом. Какой он свидетель? Нонсенс настоящий. И с этой точки зрения та практика, которая в данном случае позволяет его рассматривать в качестве свидетеля, задержанного, можно сказать, на месте, — здесь, очень сомнительна. Конечно, могут быть и здесь какого-то рода нюансы, я боюсь ошибиться, но тем не менее это очень сомнительно, что такого рода лиц надо именовать свидетелями.

Г.А. Гаджиев. То есть резюмируя, если я правильно Вас понял, Вы полагаете, что вот это право свидетеля на юридическую помощь, оно в принципе может быть ограничено законодателем. Вы как-то не очень для меня ясно изложили свою позицию. С одной стороны, Вы говорили, что любой свидетель имеет право посоветоваться с адвокатом. То есть я так понимаю: идет допрос свидетеля. И в это время свидетель говорит: вы знаете, я должен посоветоваться с адвокатом, поэтому давайте мы прекратим наш разговор.

В.В. Лазарев. А вот это вот технология.

Г.А. Гаджиев. Это самое главное.

В.В. Лазарев. Это технология. То ли это во время, то ли до того, как начинается допрос свидетеля, он заявляет ходатайство о том, что должен иметь адвоката. Это уже технология. А исключение из общего права на юридическую помощь, в том числе свидетеля, я бы не делал.

Г.А. Гаджиев. То есть вот для меня это очень важно понять — не абсолютизируется ли это право. Доводится оно до каких-то крайностей — это меня сейчас интересует. Не будет ли это чрезмерно мешать следствию...

В.В. Лазарев. Ваша честь! Я готов с вами согласиться, если опять же речь идет о какой-то технологии. Участие адвоката может быть вмешательством и в интересы следствия, в интересы раскрытия истины, если не поставлены соответствующие преграды в сам процесс технологического плана. Вот здесь должны быть какие-то ограничения, но не в самом праве.

О.И. Тиунов. Спасибо.

Так, есть еще вопросы? Вопросов больше нет. Спасибо.

Н.С. Бондарь. У меня вопрос к уважаемому Валерию Васильевичу. Вот исходя из вашего выступления Вы дали достаточно четкую пространную картину по поводу того, как будет совершенствоваться уголовно-процессу-

альное законодательство. А какова Ваша позиция все-таки по поводу конституционности статьи 51 (части второй) по-настоящему?

В.В. Лазарев. Имею в виду норму, которая позволяет знакомиться с делом лишь по завершении. Полагаю, что здесь однозначного решения вопроса нет, потому что ряд материалов действительно до завершения дела, как мне представляется (я, естественно, могу здесь непрофессионально рассуждать и ошибиться), не могут быть предъявлены для ознакомления, а некоторые материалы, во всяком случае те, о которых речь идет по данному конкретному делу, имея в виду протокол задержания или показания свидетеля, или задержанного в данном случае, конечно же, — с ними защитник может ознакомиться. Законодатель должен дифференцированно к этому подходить. Должна быть найдена какая-то формула, которая позволяет дифференцированно решать эти вопросы.

Н.С. Бондарь. То есть, по Вашему мнению, здесь имеет место дефект не только правоприменительной практики?

В.В. Лазарев. На мой взгляд, выявились эти дефекты в ходе правоприменительной практики. Но одно дело — УПК того времени, и другое дело — решение этого же вопроса сегодня. Оно и в законодательном плане может быть существенно более развернутым.

Н.С. Бондарь. Спасибо.

О.И. Тиунов. Есть еще вопросы у судей? Тамара Георгиевна Моршакowa, пожалуйста.

Т.Г. Моршакowa. Я хочу задать очень короткий вопрос. Валерий Васильевич, когда состоится завершение работ над УПК по плану законопроектных работ в Государственной Думе?

В.В. Лазарев. В настоящее время, Ваша честь, под руководством депутата Елены Борисовны Мизулиной идет работа над внесением соответствующих поправок в соответствии с заключением Совета Европы. Образованы четыре подгруппы, заключение Совета Европы очень большое. Сам Уголовный процессуальный кодекс, Вы отлично знаете, документ очень серьезный и обширный, поправок очень много. И предполагается, что в сентябре будет большой форум с участием специалистов, в том числе зарубежных, в том числе и тех, кто представляет Совет Европы, с тем чтобы на этом форуме предварительно перед внесением на очередное чтение Уголовно-процессуального кодекса обсудить еще многие вопросы на предмет соответствия определенных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовым актам.

Т.Г. Моршакowa. Но все-таки когда Вы ожидаете его принятие? Реально по плану законопроектной работы сроки же обозначаются?

В.В. Лазарев. Обозначаются, совершенно верно. Но в данном случае уже сроки, как Вы понимаете...

Т.Г. Моршакowa. Как длящееся преступление.

В.В. Лазарев. Как длящееся. И говорить здесь о каких-либо реалиях... Если бы я был председателем, «если бы директором был я» соответствующего комитета, возможно, я бы отвечал более определенно. Сегодня я ответить на этот вопрос просто не могу.

Т.Г. Моршакowa. Спасибо.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Конституция Российской Федерации, гарантируя государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2; статья 45, часть 1), предоставляет каждому право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48, часть 1) и, кроме того, прямо предусматривает, что «каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения» (статья 48, часть 2).

Закрепляя это право как непосредственно действующее, Конституция Российской Федерации не связывает предоставление помощи адвоката (защитника) с формальным признанием лица подозреваемым либо обвиняемым, а следовательно, и с моментом принятия органом дознания, следствия или прокуратуры какого-либо процессуального акта и не наделяет федерального законодателя правом устанавливать ограничительные условия его реализации.

...Конституционное право пользоваться помощью адвоката (защитника) возникает у конкретного лица с того момента, когда ограничение его прав становится реальным.

...Иное истолкование было бы умалением конституционного права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, которое не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах.

...Отказ защитнику в ознакомлении с материалами следствия, которые были добыты с участием подозреваемого или стали ему известны иным образом до признания его подозреваемым, как и ограничение права защитника выписывать из материалов, с которыми он был ознакомлен до окончания следствия, любые сведения и в любом объеме не имеют разумного основания, не могут быть оправданы интересами следствия или иными конституционно значимыми целями, допускающими соразмерные ограничения прав и свобод (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 1), 21 (часть 1), 22 (часть 1), 48 и 55 (часть 3), положения части первой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, которые по их буквальному смыслу предоставляют лицу, подозреваемому в совершении преступления, право пользоваться помощью защитника лишь с момента объявления ему протокола задержания либо постановления о применении до предъявления обвинения меры пресечения в виде заключения под стражу и, следовательно, ограничивают право каждого на досудебных стадиях уголовного судопроизводства пользоваться помощью адвоката (защитника) во всех случаях, когда его права и свободы существенно затрагиваются или могут быть существенно затронуты действиями и мерами, связанными с уголовным преследованием.

Впредь до введения федеральным законодателем нового урегулирования подлежит применению непосредственно положение статьи 48 (часть 2) Конституции Российской Федерации в его истолковании, данном в настоящем постановлении.

2. Признать положения части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они, будучи истолкованы в конституционно-правовом смысле, не ограничивают право защитника до окончания расследования по уголовному делу знакомиться с протоколами следственных действий, произведенных с участием подзащитного до признания его подозреваемым, и с документами, которые предъявлялись либо должны предъявляться подозреваемому и обвиняемому, а также право выписывать из материалов, с которыми защитник был ознакомлен, любые сведения и в любом объеме.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 11 июля 2000 г. № 12-П
«По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2)
Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении
полномочий Президента Российской Федерации
в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья
осуществлять принадлежащие ему полномочия»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева

рассмотрел в открытом заседании дело о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В. Витрука, объяснение представителя стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, заместителя Министра труда и социального развития Российской Федерации А.И. Осадчих, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Статья 91 Конституции Российской Федерации предусматривает, что Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью. В части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации определено, что Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно, в частности, в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

Государственная Дума просит истолковать приведенные положения Конституции Российской Федерации во взаимосвязи, поскольку, по ее мнению, не ясно, препятствует ли установленная статьей 91 неприкосновенность Президента Российской Федерации возможности запрашивать и получать информацию о состоянии его здоровья в целях решения вопроса о наличии стойкой неспособности Президента Российской Федерации по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия как одного из предусмотренных статьей 92 (часть 2) оснований досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации; отменяет ли статья 91 действие в отношении Президента Российской Федерации положений Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, касающихся процедуры определения временной нетрудоспособности и выдачи листка нетрудоспособности (статья 49), порядка установления степени утраты трудоспособности (статья 50); какова процедура прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

2. Содержание статей 49 и 50 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, касающихся процедуры определения временной нетрудос-

способности и выдачи листка нетрудоспособности, а также порядок установления степени утраты трудоспособности, не связано с положением Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении исполнения Президентом Российской Федерации полномочий в связи со стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, а потому не может быть предметом рассмотрения по настоящему делу. Проверка же конституционности названных положений Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан не может быть осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации в процедуре толкования Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые судьи Конституционного Суда! Благодаря вашей мудрости мы имеем сегодня возможность рассматривать запрос Государственной Думы в спокойной обстановке. Во всяком случае та острота, политическая острота, которую приобретал запрос Государственной Думы год назад, сегодня, естественно, утрачена. Однако так или иначе соответствующие пункты запроса сохраняют актуальность сугубо в юридическом плане, и, следовательно, пришло время найти конституционное решение тем вопросам, которые поставлены в запросе Государственной Думы.

Государственная Дума постановила обратиться в Конституционный Суд с запросом о толковании статей 91 и 92 Конституции Российской Федерации в части, касающейся прекращения исполнения Президентом Российской Федерации полномочий досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

Уважаемый судья-докладчик цитировал соответствующие положения запроса Государственной Думы, и, полагаю, нет необходимости вновь повторять соответствующие абзацы. Но, естественно, надо пояснить, чем был вызван запрос Государственной Думы. Государственная Дума — законодатель — оказалась в своего рода тупике в установлении механизма досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, причем дважды и, я бы сказал, в двойном тупике, в разных тупиках.

Во-первых, когда Государственная Дума подготовила и приняла Федеральный закон от 3 июля 1998 года «Об обеспечении непрерывного исполнения полномочий Президента Российской Федерации в случае их досрочного прекращения», Постановление Государственной Думы № 2756-ПГД было принято, и, соответственно, федеральный закон был направлен в Совет Федерации. Но Совет Федерации пришел к выводу, что Конституция дает ответы и нет необходимости в принятии соответствующего федерального закона.

Во-вторых, Государственная Дума не могла выйти из положения тогда, когда решила начать процедуру досрочного прекращения полномочий Президента по основанию, связанному с состоянием его здоровья, и не могла получить каких-либо документов, поскольку Медицинский центр Управления делами Президента Российской Федерации отказался дать информацию — официальное заключение, ссылаясь на статью 91 Конституции, которая говорит о неприкосновенности Президента.

Именно эти обстоятельства побудили Государственную Думу обратиться в Конституционный Суд. Такого рода обстоятельства теоретически не исключены в будущем, поэтому выход должен быть найден.

В дополнение к тому, что содержится в письменном запросе Государственной Думы годичной давности, надо сказать следующее: Государственная Дума в принципе исходила и исходит из того, что Конституция не устанавливает ни критериев стойкой неспособности Президента исполнять принадлежащие ему полномочия, ни порядка прекращения его полномочий на этой основе.

Соответствующие нормы могли бы быть установлены в порядке конкретизации конституционных установлений, поэтому необходимо, с одной стороны, истолкование соответствующих положений Конституции, а с другой стороны, принятие норм, конкретизирующих эти положения.

Конституционный Суд в постановлении о толковании соответствующих положений части 2 и части 3 статьи 92 ответил, какие последствия наступают в случае частичного и временного прекращения полномочий Президента. Но при ситуации стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия идет речь о полном их прекращении, о прекращении полномочий в полном объеме. Ни в одном нормативном акте не указано, кто может, а кто не может определять наличие стойкой неспособности, в каком порядке это можно сделать, а в каком сделать нельзя.

Строго говоря, это было бы, конечно, делом законодателей, если бы законодатели — Федеральное Собрание — были едины в необходимости принятия закона, если бы это было бы, на мой взгляд во всяком случае, проявлением самой высокой правовой культуры, если бы Президент сам вошел с законодательной инициативой, с соответствующим законопроектом, в котором решались бы соответствующие вопросы в плане конкретизации части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации.

Полагаю вместе с тем, что соответствующее толкование этой части статьи 92 Конституции могло бы быть или будет стимулом для продолжения законодательных работ и, кроме того, может дать и некоторые отправные позиции для законодательного решения вопроса по существу.

Государственная Дума, эта ее позиция, не усматривает непосредственной связи между институтом неприкосновенности Президента и информированием общества и законодателей о состоянии его здоровья. Более того, а это, наверное, первый вопрос, который следует решить путем толкования Конституции, Президент обязан предоставлять информацию определенного рода, включая и информацию о состоянии здоровья, коль скоро Конституция связывает с ней определенные юридические последствия.

И на медицинские учреждения или на медицинское учреждение, соответственно, должна быть возложена обязанность дать официальное заключение о состоянии здоровья Президента, если такая инициатива в строго законодательном порядке от определенной стороны последует.

Конечно, нельзя не осознавать моральных аспектов решения вопроса. Иногда, все мы знаем, от больного приходится скрывать характер и степень его заболевания в интересах восстановления здоровья. То есть регулирование должно быть тонким. Однако интересы защиты конституционного строя,

интересы обороны и все то, о чем говорит часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, все-таки должны превалировать. Именно во имя данных интересов должны быть установлены соответствующие нормы.

Законодатели разошлись во мнениях относительно того, кто должен инициировать и решать соответствующие вопросы. Было несколько законопроектов. Многие из них отклонялись, точнее — большинство. И в данном случае дебаты, очевидно, могут быть продолжены с учетом того толкования, которое будет содержаться в Постановлении Конституционного Суда.

Но толкованию в этом аспекте подлежат (как представляется, это второе, что может ожидать от Конституционного Суда Государственная Дума) слова «прекращает исполнение полномочий». Сам Президент прекращает или кто-то другой прекращает исполнение Президентом принадлежащих ему полномочий — вот вопрос.

Ситуации, как известно, могут быть самые разные. Мы знаем случаи, когда, увы, люди в коме находятся по году и более. Убежден, что во всех трех случаях, предусмотренных частью 2 статьи 92, имеется в виду двоякая возможность прекращения исполнения полномочий досрочно. Двоякая. Даже и в случае отставки, но это вопрос проблемный, сегодня его никто не касается и не должен касаться, но в перспективе или в теоретическом плане даже и эта ситуация, возможно, может решаться и по инициативе самого Президента, как это имело место быть, и по инициативе какой-то другой стороны, если будут, скажем, законы о поправках к Конституции, или конституционный закон может этот вопрос решить.

Толкованию подлежит — это третий вопрос, ответы на который можно ожидать от Конституционного Суда, — понятие «стойкой неспособности», причем и в том и в другом слове.

Единого мнения применительно к такой фигуре, как Президент, здесь не выработано. Можно ли отождествить стойкую неспособность с длительной? Вряд ли. Скорее это перекрещивающиеся понятия — «стойкая» и «длительная», а может быть, и разные, во всяком случае отождествлять их, по-видимому, нельзя.

Иногда человек день-два, прошу извинить за выражение, «не врубается» в какую-то проблему, иногда целую неделю по разным причинам: то ли звезды не так расположились, то ли (как там статья соответствующая Гражданского кодекса говорит о частичной недееспособности, есть такая ситуация) неделю-две и частично кто-то недееспособен, то есть ситуации могут быть разные, и, конечно же, они далеко не всегда применимы к такому высокому должностному лицу, как Президент, но, повторяю, опять же — не исключены. Иногда и очень здоровый человек, пусть самый первоклассный спортсмен, не способен решать даже маленькие государственные дела. Но, надо полагать, к данной ситуации это не относится.

Мы знаем, однако, что в очень серьезных государствах очень серьезные государственные деятели осуществляли свои полномочия будучи едва ли не инвалидами. Кстати, все ли полномочия имеют в виду? А может быть, только часть полномочий не может осуществляться по каким-либо обстоятельствам?

Недавно нам доказывали (и доказывали, как представляется, не без резона), что будучи Главнокомандующим Президент должен и в небо на МИГе

подняться, и опуститься в глубины морские на подводной лодке — это входит в его обязанности как Главнокомандующего, но мне представляется, такого рода полномочия, такого рода обязанности не имеют отношения к тому, о чем идет речь в статье 92.

Следовательно, полномочие полномочиям рознь, обязанности обязанностям рознь, они далеко не в полном объеме могут быть истолкованы при уяснении содержания соответствующей конституционной нормы.

Общий концептуальный подход, а может быть, и уровень таков: требования к состоянию здоровья и информированности о нем применительно к Президенту Российской Федерации должны быть повышенными. Но в то же самое время они должны быть сдерживаемы посредством механизма конкретных решений применительно к каждому конкретному случаю.

Конституционный Суд в том постановлении, в котором он касался части 2 и части 3 статьи 92, дифференцированно подошел к решению вопроса, и это правильно. Точно так же и здесь, очевидно, необходима дифференциация.

Последнее, что я хочу сказать: целью толкования конституционных норм и целью последующего законодательного регулирования должно стать исключение дестабилизирующих факторов в такой сложной ситуации, которая может возникнуть в связи с болезнью Президента Российской Федерации. Дестабилизирующие факторы должны быть исключены юридическими средствами.

М.В. Баглай. Спасибо.

Есть ли у судей вопросы к Валерию Васильевичу? Пожалуйста, Николай Васильевич Витрук.

Н.В. Витрук. Уважаемый Валерий Васильевич, какую бы формулу хотела видеть Государственная Дума в нашем толковании по раскрытию этой конституционной формулы «стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащее полномочие Президента»? Что бы Государственная Дума хотела видеть? Ведь она была озабочена, было несколько проектов законов, не сошлись. Вы заявляете ходатайство о толковании. Что хотела бы видеть Государственная Дума? Что отвечало бы интересам государства, требованиям статьи 55 и так далее?

В.В. Лазарев. Ваша честь!

Во-первых, я разделяю Вашу позицию относительно необходимости во всяком запросе каким-то образом формулировать соответствующие позиции и постарался дополнительно к письменному запросу обозначить соответствующие позиции и вопросы.

Во-вторых, на вопрос, который Вы задаете, я не могу ответить именно по той причине, что в Государственной Думе на этот счет не выработано единого мнения... Разные депутаты, разные проекты и совершеннейший разброс мнений. Именно поэтому, увы, это тоже естественно, именно поэтому они так сформулировали резолютивную часть запроса и ожидают этой формулы и соответствующего толкования от Конституционного Суда, рассчитывая на то, что здесь привлекут экспертов, что здесь есть сильный состав. Вот я не могу брать на себя эту функцию именно по этой причине.

Н.В. Витрук. Честно говоря, мы тоже не волшебники. И все-таки я бы хотел, чтобы Вы уточнили свою позицию, несмотря на разброс мнений.

Возьмите крайние суждения, какие были в Государственной Думе, и найдите разумный вариант толкования разъяснения этой конституционной формулы.

Вы говорили о том, что надо прежде всего оценить состояние здоровья. А критерии того состояния здоровья, которые уже не позволяют осуществлять полномочия Президента, как бы Вы сформулировали?

В.В. Лазарев. Уважаемый Николай Васильевич, еще в большей степени не могу отвечать на Ваш вопрос о критериях, поскольку речь идет о медицинских вещах. И с этой точки зрения могу лишь сослаться на очень крайний законопроект, который фигурировал и рассматривался в Государственной Думе, — «О порядке медицинского освидетельствования и досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия». Разумеется, это проект давний, очень давний. Здесь предлагалось образовать государственную медицинскую комиссию. Вот государственная медицинская комиссия, надо полагать, с точки зрения во всяком случае инициаторов этого законопроекта, и могла выработать такого рода критерии. Ждать этого от меня напрасно.

Н.В. Витрук. Вообще то жаль, конечно. Почему? Потому что все-таки и комиссия должна иметь какое-то основание для того, чтобы работать и определять состояние здоровья. Вы полагаете, что это только медицинская проблема или же не только медицинская, но и правовая?

В.В. Лазарев. Полагаю, что и правовая проблема в той части, в какой нужно развести временную нетрудоспособность, временную невозможность осуществлять соответствующие полномочия в той степени, в какой речь идет, о всех или части этих полномочий, определенных полномочий, в этой части — это правовая проблема. Конечно, наверное, юристы могут отвечать на вопросы, в какой степени распространяются нормы, скажем, трудового законодательства или нормы, регулирующие социальное обеспечение граждан, в какой степени они распространяются на Президента. И с этой точки зрения тоже юридических вопросов возникает немало.

А относительно критериев этой стойкой неспособности, конечно, сложно говорить. Важно, что стойкая. Следовательно, там законодательство, если я не ошибаюсь, где-то четыре месяца предусматривает возможность быть временно нетрудоспособным. По-видимому, стойкая нетрудоспособность с юридической точки зрения, очевидно, нечто большее, нежели четыре месяца. Но, с другой стороны, возможно...

Я здесь, естественно, говорю, как вы понимаете, не в качестве какого-то эксперта и специалиста. Вопросы серьезные, и нужны специальные познания. Кроме того, в одной из статей профессор Авакян в свое время писал: глухота, слепота, немота — как вообще они должны расцениваться? Немота, имеет она отношение в данном случае? Что это — стойкая и длительная? В наше время мы можем, естественно, по этому поводу иронизировать, но мы знаем, в наших «горячих точках» можно получить и немоту, и слепоту, и все, что угодно. Поэтому с этой точки зрения, наверное, медики, специалисты должны оценить и такую позицию профессора Авакяна.

М.В. Баглай. В Индонезии слепого избрали Президентом.

В.В. Лазарев. Правильно. Совершенно верно, Ваша честь, надо дать отрицательный ответ по этому поводу. И все. Это сугубо, может быть, юридический вопрос, а не медицинский в этой части. Вне всякого сомнения, были инвалиды-президенты, и было замечательно, и был подъем во всех сферах общественной жизни в тех же Соединенных Штатах Америки.

Н.В. Витрук. Уважаемый Валерий Васильевич, вот относительно все-таки медицинских критериев. Вы часто говорили о длительной нетрудоспособности, но при длительной нетрудоспособности Президент временно может передать свои полномочия для исполнения Председателю Правительства. Значит, критерий длительной нетрудоспособности не подходит для данного случая, предусмотренного Конституцией, который мы рассматриваем. Следовательно, тут нечто должно быть иное, иной медицинский критерий. Вы не думали, какой?

В.В. Лазарев. Ваша честь, с Вами полностью согласен. Именно об этом я и говорил в выступлении, что длительная и стойкая — вещи разные. Они могут перекрещиваться, но совпадения этих понятий нет. И с этой точки зрения, конечно, всякий раз при самых разных ситуациях в конкретных случаях правоприменительно, если угодно, вот это как раз можно выразить и толкованием соответствующих положений Конституции, правоприменительно компетентные органы, те, кто входит с вопросом о реализации данного положения конституционного, и те, кто решает этот вопрос, имея в виду медиков, здесь их 15 человек предлагали, специалистов самого высокого класса, именно они применительно к каждому конкретному случаю могут решать этот вопрос вполне определенно.

Н.В. Витрук. Значит, вопросы медицины решают медики. Это понятно. А кто будет решать вопросы окончательного характера, то есть способен или не способен Президент осуществлять полномочия?

В.В. Лазарев. Полагаю, что этот вопрос может решаться только в ходе длительных дискуссий депутатов. Естественно, с участием президентской стороны, с участием всех заинтересованных сторон. Полагаю, что и Конституционный Суд вряд ли возьмет на себя или должен брать на себя такую задачу: решить вопрос — кто. Хотя, возможно, в какой-то форме и можно высказать положение о том, чтобы эти вопросы, во всяком случае, не решал инициатор. Скажем, Государственная Дума хотела инициировать — должен решать не инициатор, а кто-то другой. Если таких субъектов, выступающих с инициативой, будет несколько, скажем Совет Федерации и Государственная Дума. Совет Федерации инициировал — решает Государственная Дума. Государственная Дума инициировала — решает Совет Федерации. А возможно, ни тот ни другой, а возможно, как это, скажем, в некоторых странах, зарубежный опыт все-таки есть, участвует и Конституционный Суд в решении этих вопросов.

Н.В. Витрук. Так какие же органы могут участвовать в окончательном решении?

В.В. Лазарев. Государственная Дума полагала бы, что в тех законопроектах, которые от нее исходили, она могла бы на основании заключений медицинской комиссии решать вопрос окончательно.

Н.В. Витрук. Государственная Дума?

В.В. Лазарев. Могла бы в том законопроекте, который отвергнут. Следовательно, позиция в данном случае такова, что будет какая-то согласительная комиссия, будут вновь возобновлены, полагаю, дискуссии по этому поводу. Ну как их можно сейчас предусмотреть? И надо ли?

Н.В. Витрук. Вы, насколько я понял, не связываете решение обсуждаемой проблемы с положениями статьи 91 о неприкосновенности. А как связано решение этой проблемы с положениями, закрепленными в статье 23 (часть 1), которая говорит: «Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную, семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени». Вы эту проблему затрагивали — что иногда не сообщают о характере болезни во имя интересов здоровья больного.

В.В. Лазарев. Я затрагивал эту проблему. Полагаю, что коль скоро статья 92 обозначила невозможность исполнения, дальнейшего исполнения полномочий Президентом ввиду стойкой неспособностью их осуществлять, поскольку, повторяю, это в Конституции зафиксировано, то эта проблема выходит за рамки частной. Она была бы частной, если бы не было соответствующего конституционного положения. Она утрачивает характер частной.

Я также ссылаясь на статью 55 (часть 3). И положения части 3 статьи 55 также, как представляется, выводят данную проблему из круга тех возможных ситуаций, которые регулируются статьей 23 Конституции (часть 1).

Н.В. Витрук. Можно еще один вопрос задать?

М.В. Баглай. Пожалуйста.

Н.В. Витрук. Уважаемый Валерий Васильевич, вопрос об информации о состоянии здоровья Президента. Как Вы это себе представляете, кто должен инициировать или это должно быть систематически, ежемесячно, ежегодно? Как Вы представляете решение вот этого вопроса? Практически.

В.В. Лазарев. Плохо представляю, признаться. А у Вас хотел бы спросить. Плохо представляю, действительно, механизм решения этого вопроса. Полагаю, что опять же в результате дискуссии... На то и существуют парламент, комиссии соответствующие, парламентские комитеты, в которых надо дискутировать, обсуждать и приходиться к соответствующему выводу. Я на себя такую тяжесть, бремя такое не возьму.

Н.В. Витрук. Спасибо.

М.В. Баглай. Еще вопросы. Пожалуйста, Борис Сафарович.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич, уважаемый коллега, в запросе Госдумы ставится вопрос о толковании 91 и 92 статей в известной части Конституции Российской Федерации. Вы в своем выступлении сказали о том, что Дума не связывает норму статьи 91 Конституции Российской Федерации с проблемой прекращения осуществления должностных обязанностей и полномочий Президента. Означает ли это, что Вы не ставите перед Конституционным Судом проблему толкования содержания статьи 91 Конституции?

В.В. Лазарев. Отнюдь нет, Ваша честь. Просто наша позиция заключается в том, что неприкосновенность касается иных вещей, иных ситуаций — всего того, что, скажем, конкретизировано в связи с регулированием неприкосновенности депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации, неприкосновенности судьи. Но все то, что связано с неприкосновенностью, не может служить основанием для того, чтобы не давать соответствующую информацию. Только в этом контексте можно было понять меня. Спасибо.

М.В. Баглай. Пожалуйста, еще вопросы. Валерий Дмитриевич Зорькин.

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, как Вы представляете, кто и на основании каких критериев констатирует фактическое осуществление или неосуществление Президентом его должностных полномочий? И каковы эти критерии — размер, объем, так сказать, наличия этого осуществления или отсутствия, чтобы это послужило основанием для прекращения полномочий? Как это количественно выглядит: два часа посещения работы, работа с документами, подписание указов или просто слаженная работа механизма и присутствие гаранта? Как Вы себе представляете правовое объективирование этих показателей? Или достаточно просто констатации медицинского центра, что у Президента постоянное присутствие какого-то заболевания?

В.В. Лазарев. В одном из постановлений Государственной Думы от 2 декабря 1998 года указывалось на то, что имеет место частое и длительное ограничение трудоспособности Президента в течение 1998 года. «Частое и длительное» — конечно, это расплывчато. В другом документе, в одном из законопроектов говорится о неисполнении соответствующих правомочий. Тоже очень, я бы сказал, расплывчатый критерий — снижение трудоспособности, препятствующей надлежащему исполнению полномочий. Снижение трудоспособности, думаю, не может быть таким фактором, таким критерием. Хотя в законопроекте такой был. Но таким фактором, хотя и обсуждаемым, может быть неисполнение принадлежащих Президенту полномочий в течение четырех месяцев подряд вследствие заболевания, препятствующего надлежащему исполнению полномочий. «В течение четырех месяцев подряд вследствие заболевания, препятствующего...» — следовательно, медики должны сказать, есть такое заболевание или нет такого заболевания, после того как четыре месяца нет Президента на работе. Если такое только возможно представить.

Сложные эти вещи. Полагаю, повторяю, что в каждом конкретном случае вопросы должны решаться правоприменительно, скорее всего.

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич, поскольку в статье, которую Вы просите истолковать, присутствует и такое понятие, как «осуществление полномочия», я хочу спросить Вас, как Вы с правовой точки зрения это объективируете? Только отсутствие на работе в течение четырех месяцев или что-то, связанное с реальным осуществлением полномочий, которые Президент осуществляет в силу Конституции?

В.В. Лазарев. Естественно, с реальным осуществлением полномочий. При этом я исхожу из того, что просто так на работу президенты не приезжают. Они приезжают для того, чтобы исполнять свои полномочия. И вообще вряд ли можно, так сказать, предположить себе, что можно быть на работе, не исполняя свои полномочия, при той загруженности, которая имеет место быть. С этой точки зрения невыход на работу сегодня, завтра и послезавтра уже может вызывать вопросы, и уже инициаторы могут предполагать, что здесь имеет место неисполнение полномочий. Не говоря уже о том, что какая-то намеченная встреча переносится или вообще не состоится — это уже неисполнение полномочий. Другой вопрос: нужен ответ — всех полномочий или каких-то определяющих полномочий. Вот здесь ответ какой-то нужен по этому поводу, ибо некоторые полномочия, на мой взгляд,

не имеют характер таковых, которые могут служить основанием для инициирования соответствующего вопроса. Полномочие полномочию рознь.

М.В. Баглай. Еще вопросы. Пожалуйста, Николай Семенович Бондарь.

Н.С. Бондарь. Уважаемый Валерий Васильевич, понятие «стойкая неспособность», оно в Вашем представлении, как я понимаю, имеет временную характеристику, определенную пространством, временем. А не допускаете ли Вы того, что здесь можно попытаться найти элементы необратимости состояния здоровья и увязать это со стойкой неспособностью?

В.В. Лазарев. Полагаю, да. Не случайно, хоть я и, ссылаясь на профессора Авакьяна, называл какие-то позиции, они ведь тоже могут вызывать вопросы, но, кроме того, есть и более серьезные, где становится изначально ясно, что тут четыре месяца ожидать не следует. Потому в заключении я и говорил, что эти вопросы должны быть урегулированы механизмом сдержек, соответствующих тем деструктивным поползновениям, которые всегда могут иметь место в такого рода ситуациях в правоприменительном решении.

М.В. Баглай. Так. Еще вопросы есть? Пожалуйста.

Н.С. Бондарь. Вот в связи с самим статусом Президента и уже касаясь толкования статьи 91 в том числе. Как Вы считаете, Валерий Васильевич, есть необходимость в том, чтобы эти механизмы сдержек функционировали с участием представителей всех ветвей власти?

В.В. Лазарев. Да. Полагаю, что здесь участие обязательно. Во всяком случае, президентская сторона должна быть представлена на каких-то этапах, в каких-то формах в решении этого вопроса.

Н.С. Бондарь. И судебная власть?

В.В. Лазарев. И судебная власть, по-видимому, тоже — как самая незаинтересованная, как та, которой оказывается наивысшее доверие. Возможно и так. Словом, может иметь место процедура, аналогичная той, не совсем повторяющаяся, но в какой-то степени аналогичная той, которая имеет место при отрешении от должности. Хотя, думаю, там острота большая, там политика, а здесь в большей степени все-таки вопросы, и акцент должен быть сделан на медицинские заключения.

М.В. Баглай. Так. Еще вопросы? Пожалуйста.

Н.С. Бондарь. Последний вопрос — в связи с правом на информацию о состоянии здоровья Президента. Как, по Вашему мнению, Валерий Васильевич, кто может претендовать быть субъектом этого права? Это общество в целом или специальные органы, которые могли бы претендовать на полную информации о состоянии здоровья Президента?

В.В. Лазарев. Конечно, избиратели в принципе должны бы такую информацию иметь, но не по каждому поводу, и по любому запросу любого избирателя и т.д. Но когда средства массовой информации, вы помните, на протяжении долгого времени, помятче бы надо выразиться, муштровали этот вопрос, долгое время, то есть общественное мнение держалось в каком-то напряжении, полагаю, что в этих случаях должна иметь место реакция соответствующих медицинских учреждений, с тем чтобы была стабильность, было какое-то спокойствие, была какая-то уверенность, в том числе и общества.

А что касается инициаторов соответствующих, Государственная Дума пыталась такую инициативу проявить, то это должно быть в соответствии с законом расписано.

Н.С. Бондарь. Спасибо.

М.В. Баглай. Еще вопросы? Гадис Абдуллаевич, пожалуйста.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, понятие «здоровье», которое используется в статье 92, оно по своему содержанию совпадает с понятием «здоровье», которое используется в других статьях Конституции — 55, 41, или же это понятие выражает некое специфическое конституционное содержание, то есть это о здоровье не любого обычного человека, а лица, которое выполняет президентские полномочия?

В.В. Лазарев. Да. Здесь нужно, естественно, хорошенько посмотреть все те нормы, в которых понятие это употребляется. Но я, скорее, склонен ко второму — к тому, что здесь весьма специфическое содержание, поскольку Президент имеет особый конституционно-правовой статус, и в связи с этим общие нормы, где бы они ни содержались, даже в Конституции, относящиеся к здоровью, должны применяться с учетом этого особого статуса и особой ситуации, которая предусмотрена статьей 92.

<...>

Прежде всего, Ваша честь, я обратил бы внимание на тот факт, что речь не шла только лишь о телефонном разговоре. Уважаемый Михаил Алексеевич, я вынужден Вас спустить на эту бrenную землю и сослаться на постановление Государственной Думы, в котором записано: «Предложить генеральному директору Медицинского центра Управления делами Президента подготовить медицинское заключение о состоянии здоровья...» и так далее. Это документ опубликованный, и на него не поступило никакой реакции. Так что Конституционный Суд не телефонные какие-то переговоры может оценивать, а соответствующий документ. Это первое.

Второе, я совсем не напрасно уходил от вопросов, касающихся медицины, потому что выступление заместителя Министра Анатолия Ивановича Осадчих лишний раз убеждает меня (прекрасное выступление!) в том, что у нас есть специалисты, которые в каждом конкретном случае могут разрешать соответствующие проблемы, если есть к тому правовые определенные основания, которые может в том числе дать и Конституционный Суд, истолковывая соответствующие термины в том или в другом плане.

Я бы даже сказал, что и уважаемый Михаил Алексеевич как раз давал толкование этих норм. И больше того — его формула заключительная, она с определенной точки зрения возможна как толкование и приемлема.

Спасибо.

М.В. Баглай. Уважаемые судьи, есть ли необходимость для выяснения дополнительных обстоятельств в порядке статьи 67 нашего Закона? Нет.

Слушание дела закончено...

Позиция Конституционного Суда

...Содержание и назначение статьи 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации, предусматривающей возможность прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, не затрагиваются установлением в статье 91 Конституции Российской Федерации положения о неприкосновенности Президента Российской Федерации.

4. Досрочное прекращение исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента Российской Федерации в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации. В таком случае — в силу экстраординарного характера рассматриваемого основания — волеизъявление Президента Российской Федерации может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения полномочий.

...Определение соответствующего порядка может быть осуществлено с соблюдением вытекающих из положений Конституции Российской Федерации требований, с тем чтобы обеспечивались непрерывность и стабильность осуществления полномочий Президента Российской Федерации, исключение факторов, препятствующих нормальному функционированию институтов власти.

Порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента Российской Федерации от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Порядок прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, предусмотренного статьей 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации, определяется на основе требований Конституции Российской Федерации и настоящего Постановления.

2. Содержание и назначение статьи 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации, предусматривающей возможность прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, не затрагиваются установлением в статье 91 Конституции Российской Федерации положения о неприкосновенности Президента Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 24 октября 2000 г. № 13-П

«По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации

«Об образовании», статьи 1 Федерального закона

«О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона

«О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А. Гаджиева, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, В.Г. Ярославцева

с участием граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, адвоката С.Е. Чистяковой — представителя гражданки Е.Е. Насоновой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года «Об образовании» (в редакции от 16 ноября 1997 года), статьи 1 Федерального закона от 16 мая 1995 года «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (в редакции от 12 апреля 1999 года) и пункта 7 статьи 27 Федерального закона от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

...Заслушав сообщение судей-докладчиков Ю.Д. Рудкина и В.Г. Ярославцева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта — кандидата юридических наук В.Н. Литовкина, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — Б.А. Горохова, от Министерства образования Российской Федерации — З.П. Дащинской, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Майнский районный суд Ульяновской области, в производстве которого находится дело по иску гражданки В.Г. Прохоровой к Вешкаймскому районному отделу народного образования и Комитету по управлению имуществом Вешкаймской районной администрации о признании необоснованным отказа в приватизации занимаемого истицей жилого помещения, состоящего на балансе районного отдела народного образования, в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность положения пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», согласно которому не подлежат приватизации закрепленные на праве оперативного управления за государственными и муниципальными образовательными учреждениями жилые помещения, расположенные в сельской местности.

Аналогичное нормативное положение содержится в оспариваемой гражданкой Е.Е. Насоновой статье 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», подлежащей применению в ее деле, находящемся в производстве Одинцовского городского суда Московской области, а также в оспариваемом гражданкой Н.П. Ярушиной пункте 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», на основании которого Кетовский районный суд Курганской области оставил без удовлетворения ее иск к Курганской государственной сельскохозяйственной академии.

<...>

В.В. Лазарев. Высокий Суд!

Позиция Государственной Думы по существу рассматриваемых вопросов не столь однозначна, как может показаться на первый взгляд. Разумеется, воля законодателя нашла свое закрепление в тех законах, конституционность которых подвергается сомнению. Но в то же время с учетом того, как ситуация и соответствующие предложения оценивались в ходе обсуждения отдельных законопроектов, принимая во внимание не только оспариваемые законы, но и некоторые другие законы, в которых также выражена воля законодателя, можно сделать вывод о том, что Государственная Дума совсем

не имеет намерения отменять посредством закона какое-либо право гражданина.

Видимо, есть необходимость разделить вопросы факта и вопросы права. С точки зрения оценки того положения, которое складывается с обеспечением образовательного процесса в сельской местности, депутаты и, насколько это видно из официальных документов, имеющихся в деле, возможно, Правительство, считают возможным ограничение прав соответствующей категории граждан, имея в виду запрет на приватизацию жилья в сельской местности, в целях защиты прав и законных интересов других лиц, в частности права жителей сельской местности на образование.

В дополнение к тем документам, которые имеются в деле и которые здесь уже упоминались, можно было бы приложить, если у Суда возникнет потребность, письмо председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке от 29 сентября этого года, в котором, в частности, говорится: «Сельские образовательные учреждения находятся в наиболее сложном экономическом положении, не имеют возможности улучшать социальную базу, и утрата собственности самым негативным образом скажется на системе образования на селе».

Это социально-экономический аспект, и горькая правда состоит в том, что часто только наличие крыши над головой держит специалистов в сельской местности. Еще более горькая правда заключается в том, что приходится использовать эту ситуацию, когда сельский житель не хочет менять свою несвободу на «свободу» городского бомжа.

Возможность приватизации жилья, как всякая возможность обладания собственностью, раскрепощает человека и одновременно создает угрозу какому-то общесоциальному интересу. Данную проблему в сельской местности, и на это обращалось внимание некоторыми депутатами в ходе обсуждения отдельных законопроектов, следует решать по большому счету (и, наверное, все мы с этим согласимся), социально-экономическими мерами, а не какими-либо юридическими запретами, тем более если они ущемляют права сельских жителей в сравнении с горожанами. Но это вопросы факта, это вопросы оценки социально-экономического положения в стране или в сельской местности.

А теперь сторона юридическая. Статья 40 Конституции устанавливает право каждого на жилище. Часть 2 статьи 35 Конституции Российской Федерации устанавливает право каждого иметь имущество в собственности. Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» закрепил право всех граждан, занимающих жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда, включая жилищный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении предприятий или в оперативном управлении учреждений (ведомственный фонд) по договору найма или аренды, приобрести эти помещения в собственность на условиях, предусмотренных соответствующими нормативными актами.

Полагаю, что все три нормы должны рассматриваться в неразрывном единстве. И именно они образуют конституционное право гражданина на жилище.

Жилищных прав много, а конституционное право на жилище складывается из правоспособности получить жилье и правоспособности им владеть, пользоваться и на законных условиях распоряжаться. В связи этим вполне юридическое значение в аспекте раскрытия содержания отмеченной правоспособности имеют два абзаца преамбулы Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Целью закона, говорится здесь, является создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилье, а также улучшение использования и сохранности жилищного фонда.

Вступление в права собственности на жилье дает гражданам возможность эффективно вкладывать свои средства, осуществлять накопление недвижимой собственности, выступать с ней на рынке недвижимости, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться своим жильем. Это определено специальным Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Особо подчеркну — на «свободный выбор» имеют право граждане. Из общего правила, содержащегося в статье 2 Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» есть исключения. Они перечислены в статье 4 этого закона. Центральный вопрос один — является ли этот перечень исчерпывающим? На мой взгляд, да. И именно эта воля законодателей является, как мне представляется, определяющей в юридической квалификации отношений, ставших поводом для обращения в Конституционный Суд.

Какие аргументы и, соответственно, как расходиться с теми, кто склонен расценивать перечень в качестве открытого? Два аргумента. Во-первых, формальные соображения. Если перечень открыт, законодатель обычно делает оговорку типа «законом могут быть предусмотрены и другие случаи». Или просто не закрывается перечень, а указывается: «и другие», «и тому подобные». Ничего в данном случае в законе нет.

Во-вторых, никогда норма, содержащая исключение из общего правила, тем более из правила, устанавливающего права гражданина, не может содержать открытый перечень. В противном случае законодатель рискует быть обвиненным в сознательном допущении произвола в осуществлении прав. Мне кажется, что это аксиоматично для законодательной техники — не допускать каких-либо открытых перечней там, где речь идет об исключениях из общего права или из общих норм, устанавливающих права гражданина.

Отсюда вытекает другой вывод: до тех пор, пока в этом перечне не будут значиться какие-либо другие жилые помещения, на них действие статьи 4 Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» не распространяется. Единственное дополнение данного закрытого перечня осуществлено Федеральным законом от 1 мая 1999 года, согласно которому не подлежат приватизации жилые помещения жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, находящихся в сельской местности.

Обращаю внимание на то, что Закон имеет название «О внесении изменения и дополнения в статью 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Изменение одно. И других изменений ни до 1999 года, ни после в этой части не было. «Возраст»

закона, как видите, чуть больше года. И следовательно, это не такая уж «историческая воля» законодателя, которую можно было бы проигнорировать. Эта воля как раз и определяет ту позицию, которая сегодня мною провозглашается.

Но как же быть с теми законами, которые допускают запрет на приватизацию жилых помещений в отношении непоименованных в перечне Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»?

Конечно, здесь опять же требуется тщательный юридический подход. Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» является специализированным. Все нормы о приватизации жилья, содержащиеся в ранее изданных актах, если они не согласуются с новым, специальным законом, утрачивают силу. Если найдутся нормы о приватизации жилья в законах более высокой юридической силы, они по общему правилу будут действовать. Если же существуют нормы о приватизации жилья в законах, равных по силе Закону «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», они могут действовать в той мере, в какой они усиливают права граждан, устанавливают новые гарантии этих прав и не вторгаются в предмет регулирования специальных законов.

С этой точки зрения все три закона, регулирующие отношения в сфере образования и статус образовательных учреждений, — все три закона, ставшие предметом оценок в настоящем конституционном судопроизводстве (к сожалению, мне это приходится констатировать), не выдерживают строгой критики в той части, в какой они содержат запреты на приватизацию жилья.

Обратимся к Конституции: часть 2 статьи 55 не допускает издания не только отменяющих, но и умаляющих права гражданина законов. А полный, безоговорочный запрет на приватизацию жилья можно расценить... как отмену этого права для определенной категории граждан, чем они, разумеется, сразу ставятся в неравное положение с другими. Но отмена-то вообще не допускается. Согласно части 3 этой статьи допускается только ограничение, только федеральным законом и только при определенных условиях.

Законодатель ограничивал право граждан, когда не лишал их возможности приватизировать жилье, а устанавливал мораторий на приватизацию в течение трех лет. Вот тогда — да. Ограничение. В течение трех лет ограничивалось право. И связывалась приватизация (или сейчас, в настоящее время, связывается — в новой редакции Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», в той редакции, которая внесена как раз законом от 1 мая прошлого года) с волей собственника, или уполномоченных им органов, или предприятий и учреждений, за которыми закреплен жилищный фонд или которым передан в оперативное управление.

В этом отношении опять же можно отослать к Закону «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в его последней редакции — отмена моратория и безоговорочный запрет на приватизацию не вписываются в общую позицию законодателя. Характерно в этом отношении замечание основного докладчика по законопроекту о внесении дополнений в Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» депутата Арефьева. Я ссылаюсь на стенограмму заседания Государственной Думы от 20 января 1999 года. Он как раз говорил, что закон не закрывает возмож-

ность приватизировать квартиры. Приватизация разрешается с согласия собственника.

Депутат-докладчик вынужден был оговариваться, поскольку было замечание Правового управления, поскольку были вопросы депутатов других по этому поводу относительно обеспечения конституционных прав.

Таким образом, полагаю, что мы, возможно, и не имели бы тех запросов сегодня, и не было бы повода обращаться в Конституционный Суд, если бы во всех случаях хотя бы по аналогии применялась оговорка Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». И возможно, тот ректор, о котором речь шла, руководство соответствующих образовательных учреждений давали бы возможность приватизировать жилье тем, кто давно работал, имеет большой стаж работы, связан неразрывно с этим образовательным учреждением, но в законах образовательных, к сожалению, таких оговорок не содержится.

Безоговорочное и бессрочное лишение определенной категории граждан, проживающих в сельской местности, права на приватизацию жилья, на мой взгляд, действительно противоречит, напрямую противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации, имея в виду равенство граждан независимо от места жительства и косвенно, конечно, противоречит и части 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации, поскольку прикрепляет человека к жилью, как раньше прикрепляли к земле. В том и другом случае ни то ни другое в собственности не находится, и возможностью распоряжаться в данном случае своей волей, своей свободой практически очень сложно.

В заключение могу лишь сказать, что, очевидно, законодателю придется вернуться к оспариваемым законам, хотя в том письме, о котором я упоминал вначале, Комитет по образованию и науке не предполагает в ближайшей перспективе вносить изменения в действующее законодательство в этой части. Мне кажется, это слишком сильно сказано, потому что не учитываются нормы иных федеральных законов, не учитывается в полной мере в системе та воля законодателя, которая все-таки состоит в том, что безоговорочно лишать права на приватизацию граждан, где бы они ни проживали, разумеется, нельзя. И позиция Конституционного Суда, конечно же, состояла в том, как в том постановлении, на которое постоянно ссылаются в этом случае, что в принципе запрет на приватизацию возможен только там, где по условиям приватизировать это жилье невозможно. На мой взгляд, вот здесь не та ситуация, и с этим законодатель, конечно, тоже вынужден считаться, полагая, что соответствующий закон будет предметом рассмотрения непосредственно и в Государственной Думе.

Спасибо.

<...>

А.Л. Кононов. Уважаемый Валерий Васильевич, я очень рад, что вы осудили крепостное право, и будем считать, что законодатель все-таки не преследовал эту цель. Тогда какую же он цель преследовал, запрещая приватизацию этих жилых квартир?

В.В. Лазарев. Цель та — социальная, которую вначале полагали, думаю: за три года что-то изменится, и соответствующие вложения в сельское хо-

зайство и, в частности, в жилищные строения будут иными, потому и устанавливали мораторий на приватизацию в три года. Потом оказалось, что в данном случае социальными мерами не обойтись, и так вот получается, что, может быть, законодатель в данном случае закрывает глаза в силу необходимости, естественно, в силу некоторой сложнейшей ситуации, закрывает глаза на те же свои законы, те нормы общего характера, в соответствии с которыми надо приводить и остальные нормы.

А.Л. Кононов. Я вот это не совсем понимаю. Если рассуждать здраво и логически, эти квартиры нужны для того, чтобы туда поселить преподавателей, которые обеспечивают учебный процесс. В этом варианте понятен смысл законодателя. Но если эти квартиры уже заселены и там кто-то живет, то как в принципе запретом на их приватизацию эту цель можно обеспечить? Вы понимаете, живет там одно поколение, может быть, другое поколение и т.д., и в принципе только какие-то случайные, непредвиденные обстоятельства могут эту квартиру освободить и никак иначе.

В.В. Лазарев. Ваша честь, Ваш вопрос вполне резонен. Думаю, что Вы зададите этот вопрос представителям органов народного образования.

А.Л. Кононов. А законодатель-то это имел в виду или нет?

В.В. Лазарев. Конечно, законодатель следовал той линии, которая задавалась в соответствующих обоснованиях. Здесь было названо число школ, но не названы были условия, связанные с жилищным фондом. Действительно, я не располагаю такими данными, хотя пытался, и по каким-то показателям, очевидно, это может быть подвержено сомнению, порядка трети жилья могло бы быть приватизировано, если бы не было этого запрета. Но где-то официально таких данных я не видел, не знаю, какой части жилья могли бы лишиться образовательные учреждения, если этот запрет снять. Очевидно, такие подсчеты велись.

Г.А. Гаджиев. У вас еще есть вопросы?

А.Л. Кононов. Нет.

Г.А. Гаджиев. Витрук Николай Васильевич, пожалуйста.

Н.В. Витрук. Я с удовольствием послушал Ваши рассуждения по поводу юридических коллизий между законами. Но все-таки мне хотелось бы узнать, какова Ваша рекомендация для Суда, что же делать Суду. Мне показалось, и я бы хотел уточнить Вашу позицию в этом плане, что Вы склоняетесь к тому, что есть коллизия двух законов, и в данном случае должен действовать тот закон, который устанавливает гарантии более сильные для человека, для личности, для гражданина, то есть Вы все-таки имеете в виду статью 4 специального Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». И в этом случае ведь не требуется отмены какого-либо положения другого закона или все-таки необходима отмена?

В.В. Лазарев. Конечно, если бы какой-то из судебных инстанций было признано, что остальные нормы противоречат данному федеральному закону, такой необходимости не было бы вообще. Но, полагая, что Конституционный Суд правильно принимал дело к своему рассмотрению, и, очевидно, трудно что-либо советовать Высокому Суду, но, очевидно, та формула, которая используется иногда Конституционным Судом, указывающая на несоответствие определенных норм... вот эти законы могут быть действительно

признаны, как мне кажется, не соответствующими в той части, в какой они безоговорочно (я на это слово делаю упор), без каких-либо оговорок, практически едва ли не лишают, а в общем-то лишают права на приватизацию...

Н.В. Витрук. Но все-таки, с Вашей точки зрения, здесь есть недостаток закона или недостаток правоприменительной практики? Потому что Вы и этот путь нам осветили, и в то же время концовка была совершенно другая, то есть Вы эти два варианта имели в виду, но не сказали, какой все-таки мы должны предпочесть.

В.В. Лазарев. Уважаемый Николай Васильевич! И то и другое имеет место быть. И если бы правоприменительная практика пошла по пути признания возможности, даже по аналогии, повторяю, с нормой, которая ныне в последней редакции Закона «О приватизации жилищного фонда» действует, если бы судебная практика пошла по этому пути, наверное, не было бы необходимости. А судебная практика идет несколько по другому пути. Поэтому получается, что надо оценивать в том числе и данные законы. Получается так.

Н.В. Витрук. Но практика-то разная.

В.В. Лазарев. Разная...

Н.В. Витрук. Нас убедили в том, что одном случае разрешают приватизацию, в другом случае не разрешают. Так что и суды по-разному поступают. Так что практика-то разная, конечно.

Хорошо, спасибо.

Г.А. Гаджиев. У Вас больше нет вопросов?

Н.В. Витрук. Нет.

Г.А. Гаджиев. Коллеги? Пожалуйста, Анатолий Яковлевич.

А.Я. Слива. Уважаемый Валерий Васильевич, в части Закона «О высшем и послевузовском образовании» — здесь затрагивался он, и о бессрочном моратории на приватизацию... Вы не находите, что внутри этого закона как бы существуют две противоречивые тенденции. С одной стороны, все крепче и крепче курс на платное высшее образование, а с другой — все крепче, бессрочнее запрет на приватизацию. Вы понимаете, что платное высшее образование есть и будет одним из источников решения социальных вопросов высшей школы.

Я не понял, здесь уважаемый господин Мельников — председатель Комитета Государственной Думы по образованию, он на это не обращает внимания в своем заключении, которое Вы хотите нам представить?

В.В. Лазарев. Ваша честь, конечно, это вопросы сложные, вопросы факта, вопросы социально-экономического положения, вопросы распределения средств соответствующих, вопросы платного-бесплатного — они постоянно дебатировались в Государственной Думе, нет полного единодушия в решении этих вопросов... Конечно же, разные подходы разных фракций, разных комитетов по этому поводу. Поэтому сейчас я бы не мог вдаваться в решение или в ответы на подобного рода вопросы, а что касается того документа, который я процитировал, то эти вопросы там не затрагиваются.

А.Я. Слива. Спасибо.

Г.А. Гаджиев. Уважаемые коллеги?

Николай Семенович Бондарь, пожалуйста.

Н.С. Бондарь. Уважаемый Валерий Васильевич, в связи со статьей 4 (часть вторая), в которой речь шла о приватизации жилищного фонда, здесь говорится о праве собственника жилого фонда на приватизацию и принимать решение, но в то же время есть статья 11 этого же Закона, где сказано, что каждый гражданин имеет право приватизировать. Не считаете ли Вы, что здесь есть коллизия между публичными и частными интересами, во-первых?

Во-вторых, часть вторая статьи 4 — не предоставляет ли она излишний большой простор для субъективного усмотрения собственника, соответственно, жилищного фонда? И нет ли необходимости законодателю уточнить критерии использования этого права собственника жилищного фонда для реализации процесса приватизации?

Спасибо.

В.В. Лазарев. Уважаемый судья, конечно же, определенного рода коллизия есть, поскольку статья 4 делает известного рода исключение и ограничение общего права на приватизацию. Но это ограничение все-таки можно еще оправдывать, коль скоро это ограничение. И судя по тому, как рассматривалось и то и другое дело заявителей в данном процессе, можно было бы предполагать, что в том и другом случае администрация могла бы пойти им навстречу. И я бы не считал... конечно же, администрация администрации разнь, но я бы полагал возможным (там же говорится: «приватизация возможна на условиях, предусмотренных законом»)... так вот, соответствующие условия приватизации расписать... Я бы полагал возможным в каждом конкретном случае дать право администрации образовательных учреждений решать эти вопросы.

Больше того, если бы они решали эти вопросы неправильно, у граждан имелась бы возможность обжаловать их решения в судебном порядке. С этой точки зрения права граждан не ущемлялись бы.

Г.А. Гаджиев. Есть еще вопросы?

У меня к Вам один вопрос, Валерий Васильевич. Вы в своем выступлении говорили о запрете, а потом — о безоговорочном запрете на приватизацию жилых помещений в сельской местности. Какие нормы Вы имеете в виду, говоря о запрете на приватизацию?

В.В. Лазарев. Я имею в виду те нормы, которые послужили основанием для обращения в Конституционный Суд. Я их могу перечислить, имея в виду пункт 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», статью 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и мораторий на их приватизацию» и пункт 7 статьи 23 Федерального закона «О высшем послевузовском профессиональном образовании». Нормы там почти идентичны.

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, поверьте мне, это не очень удобно задавать этот вопрос Вам, профессору, а что такое «мораторий»?

В.В. Лазарев. Я, пожалуй, ненаучно могу ответить. Если бы научно, то надо приводить целый ряд позиций, наверняка есть разные точки зрения. Мое обычное представление по этому поводу отнюдь не профессорское. Это запрет, но запрет не постоянный, а запрет с каким-то сроком, с каким-то условием. Вот такое мое (повторяю — не профессорское) представление о моратории.

Г.А. Гаджиев. Спасибо. Мораторий — отсрочка.

В.В. Лазарев. Отсрочка, да.

Г.А. Гаджиев. То есть не запрет все-таки, а временная отсрочка.

В.В. Лазарев. Запрет на время... Да, отсрочка, как угодно.

Г.А. Гаджиев. И когда законодатель в 1995 году в норме употребил это понятие в его буквальном, истинном смысле — как временная отсрочка на три года, было понятно.

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. А когда в 1999 году он оставил слово «мораторий» как отсрочка временная и убрал три года, что представляет собой эта норма с точки зрения ее смысла?

В.В. Лазарев. Полагаю, что сразу же стало очевидно несоответствие между наименованием и содержанием...

Г.А. Гаджиев. Еще один вопрос. Все Ваши рассуждения о юридической коллизии между проверяемыми нормами и текстом Конституции, они в равной степени распространяемы и на жилые помещения, которые находятся в ансамбле с учебными помещениями?

В.В. Лазарев. Этот вопрос требовал бы специального анализа, он не является предметом рассмотрения в данном производстве. И я ухожу от ответа на Ваш вопрос.

Г.А. Гаджиев. Я имею в виду Вашу логику рассуждения о применимости Закона о приватизации жилья с его исчерпывающим перечнем.

В.В. Лазарев. А я имею в виду в том числе и логику того Постановления Конституционного Суда. Мне кажется, в этих случаях довольно часто (могут быть разные ситуации) просто нельзя приватизировать соответствующее жилое помещение. Оно сегодня жилое, завтра нежилое — словом, когда это одно здание, единый ансамбль. Здесь самые разные могут быть ситуации. Тут нужно особо осмысливать. Я отделяю ту часть от жилья, от жилого фонда. В данном случае я имею в виду жилье вне этого ансамбля и вне соответствующих зданий образовательного учреждения.

Г.А. Гаджиев. Я просто опять вспоминаю Вашу логику. Ведь Вы очень логично нам доказали, что Закон «О приватизации жилищного фонда» содержит абсолютно исчерпывающий перечень. Его нельзя расширять. То есть если следовать этой логике, то как быть с жилыми помещениями, которые находятся в городской черте, поселковой черте, причем в зданиях школы? В старых зданиях, Вы наверняка это знаете, прямо в школе находится квартира директора, завуча. Как быть с этими жилыми помещениями?

В.В. Лазарев. К сожалению, уважаемый Гадис Абдуллаевич, когда я читаю эту норму, мне немного неудобно критически высказываться по некоторым соображениям. Но мне кажется, что здесь «в огороде бузина, а в Киеве дядька», потому что «запрет на приватизацию в помещениях» и дальше идет союз «и»: и в сельской местности. Основания-то совершенно разные. И следовательно, уж если прописывать и выписывать эту норму, то, конечно, она должна была быть сформулирована иначе. Здесь нужно специально толкование давать. И полагаю, что именно законодатель и мог бы дать толкование этой нормы, но, увы, ему это сложно в связи с известным обстоятельством формального характера.

Г.А. Гаджиев. Спасибо. Присаживайтесь, пожалуйста. Нет, извините, пожалуйста, еще вопрос.

А.Л. Кононов. Почему-то все время упоминают сельскую местность. А в городах есть такой запрет исходя из смысла первой статьи?

В.В. Лазарев. На мой взгляд, нет.

А.Л. Кононов. А жилое помещение в городе разве не является элементом социальной инфраструктуры образовательного учреждения?

В.В. Лазарев. Почему я и говорю: бузина и дядька.

А.Л. Кононов. Нет, подождите, ввести мораторий на приватизацию социальной инфраструктуры.

В.В. Лазарев. Там очень много всякой всячины.

А.Л. Кононов. Законодатель написал: «в том числе».

В.В. Лазарев. Да. А зачем сельская местность тогда? Если бы сельская местность не была выделена, тогда мы бы смело могли сказать, что в городе, что в селе и т.д. А здесь выделена сельская местность. И это позволяет судить соответственно... Да и практика, очевидно, такова. И судя по документам образовательных учреждений, в том числе и министерства, они все время доказывают, что в городе право на образование можно обеспечить отдавая жилье в собственность, а в сельской местности... идет противопоставление. Никто не толкует так закон, как то толкование, которое можно вывести из Ваших вопросов.

А.Л. Кононов. Спасибо.

Г.А. Гаджиев. Пожалуйста, Тамара Георгиевна.

Т.Г. Морщакова. Дискуссия, которая здесь происходила, она вызвала у меня еще один вопрос, раз мы уже заговорили о неточности понятий, используемых законодателем. Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, а в понятие социальной инфраструктуры лично Вы жилье склонны включать?

В.В. Лазарев. Боюсь, что я не отвечу, Тамара Георгиевна, это надо действительно еще разок посмотреть. Видите, в чем дело. Почему принято дополнение законом от 1 мая? Видите, там... входят они или не входят — вот те специфичные... никак не могу запомнить правильное наименование тех учреждений, которые...

Т.Г. Морщакова. Социальной защиты?

В.В. Лазарев. Да, да.

Т.Г. Морщакова. Это не социальные инфраструктуры, стационарные учреждения социальной защиты. Это дома инвалидов, грубо говоря.

В.В. Лазарев. Да, да. Значит, они не входят. Поэтому внесли с этой точки зрения, а хотя вопрос тоже мог бы быть. Поэтому волю законодателя в данном случае здесь надо исследовать весьма скрупулезно, и очень сложно будет ответить. Я по этому поводу действительно не могу сказать более того, что сказал.

Мне кажется, что решение этого вопроса напрямую не связано с решением основного вопроса по сути запроса в Конституционный Суд, хотя имеет очень серьезное значение, вне всякого сомнения.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

<...>

В.В. Лазарев. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Право на приватизацию жилых помещений, таким образом, установлено законодателем в конституционно значимых целях, поскольку оно связано с реализацией прав граждан на жилище, свободу передвижения, а также права собственности (статьи 27, 35 и 40 Конституции Российской Федерации). Оспариваемые же положения, вводя запрет на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений, закрепленных за государственными и муниципальными образовательными учреждениями и высшими учебными заведениями, напротив, не способствуют достижению этих целей.

...Установление запрета на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений фактически свидетельствует об отступлении от провозглашенной статьей 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства и о дискриминации определенной категории граждан в зависимости от места жительства и рода занятий.

...Вводя запрет на приватизацию находящихся в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений, законодатель обосновывал его необходимостью сохранения системы государственного образования и закрепления государственных гарантий конституционного права на образование, с тем чтобы в условиях дефицита финансовых средств, выделяемых на социальные нужды, в том числе на строительство жилья, обеспечить возможность привлечения граждан, занятых в сфере образования, к работе в сельской местности.

Однако этот запрет не способствует выполнению поставленных законодателем задач: жилые помещения, заселенные до вступления в силу оспариваемых положений, не подлежат освобождению гражданами — работниками сферы образования, не состоящими более в трудовых отношениях с образовательным учреждением, без предоставления им иного жилого помещения; их правовой режим не может быть изменен путем перевода в иной статус (например, статус служебных помещений). Следовательно, избранные законодателем исходя из указанных целей правовые средства, ограничивая проживающих в сельской местности граждан — работников сферы образования в праве на приватизацию по признаку места жительства и рода деятельности, не могут способствовать выполнению государством обязанности по обеспечению права на образование и по созданию условий для его реализации и потому являются чрезмерными и, таким образом, недопустимыми.

...Замена трехлетнего моратория на не ограниченный сроком запрет для граждан, работающих в сфере образования и проживающих в сельской местности, является таким умалением их права на приватизацию занимаемых жилых помещений, которое по существу означает его полную отмену, что противоречит требованиям статьи 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

...В отсутствие законодательно установленных критериев запрет на приватизацию жилья приводит к произвольному ограничению прав соответствующей категории граждан. Такое ограничение не служит необходимым и соразмерным средством защиты конституционно признаваемых публичных интересов, а также прав и законных интересов других лиц.

Решение вопросов, связанных с распространением определенного правового режима на то или иное жилое помещение, не может быть оставлено на усмотрение правоприменителя, поскольку при этом не исключается противоречивая правоприменительная практика, а следовательно, нарушение равенства граждан перед законом и судом. Но и в случае отнесения законодателем — в соответствии с названными

критериями — тех или иных жилых помещений к имеющим особый правовой режим и потому не подлежащим приватизации должна быть обеспечена возможность судебного обжалования распространения такого режима на конкретное жилое помещение.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), положения пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части, содержащей запрет на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений, которые закреплены за государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также высшими учебными заведениями.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 22 ноября 2000 г. № 14-П
«По делу о проверке конституционности
части третьей статьи 5 Федерального закона
«О государственной поддержке средств массовой информации
и книгоиздания Российской Федерации»**

...Поводом к рассмотрению дела явились запрос Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и запрос администрации Ульяновской области, в которых оспаривается конституционность части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации».

...Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно части третьей статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» (в редакции от 22 октября 1998 г.) редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям передаются в хозяйственное ведение помещения, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности.

В запросах Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и администрации Ульяновской области утверждается, что эта норма, допуская возможность распоряжения имуществом, находящимся в частной, государственной или муниципальной собственности, без согласия собственника нарушает конституционные положения о признании и равной защите всех форм собственности, о самостоятельности местного самоуправления, в том числе в вопросах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, то есть не соответствует статьям 8 (часть 2), 12, 35, 55, 130 и 132 Конституции Российской Федерации.

<...>

В.Д. Зорькин. ...Приступаем к заслушиванию выступлений представителей стороны, издавшей и подписавшей оспариваемый нормативный акт. От Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Валерий Васильевич Лазарев.

Прошу Вас, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий!

Уважаемые судьи Конституционного Суда!

После того, как я ознакомился с запросом администрации Ульяновской области, в особенности там, где речь идет о противоречиях оспариваемого Федерального закона Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», целому ряду положений Гражданского кодекса, а также и о расхождении с ними соответствующих решений низшей инстанции арбитража, у меня создалось впечатление, что в данном случае дело могло быть решено силами арбитражных судов и соответствующее толкование (логическое, историко-политическое) оспариваемой нормы позволяло бы арбитражным судам решать это дело без того, чтобы обращаться в Конституционный Суд.

Однако после соответствующей реакции высших должностных лиц Высшего Арбитражного Суда, а также прокуратуры и ознакомления с запросом Высшего Арбитражного Суда становится понятным и сам факт обращения, и обоснованность соответствующих аргументов, которые содержатся в запросе Высшего Арбитражного Суда, естественно, в совокупности с тем запросом, который оглашен представителем администрации Ульяновской области.

Я успел также познакомиться и с аргументами профессора Фадеева, и они с юридической точки зрения кажутся мне также убедительными.

В связи с этим остается несколько слов сказать об истории вопроса, об истории принятия соответствующего Закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации».

Дело в том, что в 1991 году редакции средств массовой информации были выведены из состава существовавших в то время издательско-полиграфических комплексов. При этом они регистрировались как средства массовой информации, но без создания юридического лица. Баланс комплекса был разделен, помещения остались на балансе полиграфической части комплекса, то есть на балансе типографий.

Перед законодателем в то время стояла задача урегулировать отношения между типографиями и редакциями, которые на протяжении десятков лет были единым целым и совместно размещались в помещениях комплексов. Рентабельность издательско-полиграфических комплексов определялась тогда деятельностью редакций и книжных издательств. Именно ими были заработаны деньги, на которые строились комплексы, в том числе и помещения. Именно редакции и книжные издательства оказались в положении просителя, то есть они вынуждены были арендовать у типографий эти по сути собственные помещения для своей деятельности.

Финансовое положение редакций резко ухудшилось, и законодатель, разрабатывая проект федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации» и вводя как определенную льготу норму о том, что редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям передаются в хозяйственное ведение помещения, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, хотел, прежде всего, уравнять в правах

типографии и редакции в отношении имущества, совместно созданного в период осуществления в едином издательско-полиграфическом комплексе.

Вот такого рода предыстория создания данного оспариваемого Закона. Такого рода анализ содержится в документе, подписанном председателем Комитета Государственной Думы по информационной политике Ветровым. В этом же документе (и его, возможно, вы посчитаете необходимым приложить к материалам дела) указывается, что законодатели, разрабатывая данный законопроект, совершенно сознательно ограничили срок его действия, имея в виду, что этот срок достаточен для того, чтобы принять законы, регулирующие вопросы собственности, в том числе собственности на помещения в издательско-полиграфических комплексах. В то время речь шла об издательствах и полиграфических предприятиях, отнесенных к объектам федеральной собственности либо переданных в собственность субъектов Российской Федерации.

Что касается настоящего времени, то, как подчеркивается в данном документе, ситуация сложилась таким образом, что речь идет уже о вновь созданных средствах массовой информации, не имеющих отношения к строительству полиграфических, издательских и иных помещений, относящихся к объектам государственной собственности. В данном случае представляется не вполне правомерным в целях предоставления временных льгот редакциям средств массовой информации даже в силу прямого указания закона ограничение прав собственников самостоятельно решать вопросы владения, пользования и распоряжения собственностью.

В запросе администрации Ульяновской области речь идет о помещении, являющемся муниципальной собственностью. В соответствии с Конституцией указываются соответствующие статьи — те статьи, на которые ссылаются заявители вполне аргументированно: органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, и местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (статьи 130 и 132 Конституции Российской Федерации).

В связи с изложенным представляется, что при передаче редакции спорного помещения без согласия органов местного самоуправления, находящегося в муниципальной собственности, которым редакция пользовалась на основании договора аренды, в хозяйственное ведение нарушается право собственности муниципального образования на данное помещение. Данное положение в равной степени может быть отнесено как к помещениям, находящимся в государственной собственности, так и к помещениям, являющимся муниципальной и частной собственностью, поскольку это нарушение конституционных прав собственников соответствующих помещений.

Учитывая, что срок действия указанного Закона был продлен, а ситуация на рынке средств массовой информации изменилась, суды, применяя в своей практике данный Федеральный закон, должны учитывать нормы Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, иных актов законодательства Российской Федерации и выносить решение по совокупности норм. Действительно, систематическое толкование соответствующих норм в данном случае как нельзя более уместно,

равно как и историко-политическое. Председатель Комитета замечает, что, учитывая ситуацию, сложившуюся на рынке средств массовой информации, которая выявила пробелы в законодательстве Российской Федерации «О средствах массовой информации», Комитет Государственной Думы по информационной политике всерьез занялся разработкой и подготовкой законодательных актов, направленных на устранение неурегулированных проблем, в том числе и в Федеральном законе «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации». Надо полагать, в связи с этим заинтересованные редакции и средства массовой информации могут каким-то образом лоббировать в хорошем смысле слова прохождение соответствующих законодательных инициатив в Государственной Думе. Это, во-первых, а во-вторых, надо полагать, что постановление по данным запросам также послужит совершенствованию законодательства в этой сфере.

И последнее, на что хотелось бы обратить внимание: конечно же, имеет место определенного рода конкуренция прав, в том числе и прав, обозначенных в Конституции Российской Федерации. Но, если не ошибаюсь, право собственности в зарубежных законодательствах, и по зарубежному опыту право собственности, стоит где-то на втором месте. И следовательно, с этой точки зрения обеспечение права собственности дает, так сказать, возможность обеспечения в том числе и права на получение информации, в том числе обеспечение других прав граждан; если соизмерять соответствующие права, мне кажется, праву собственности надо отдать предпочтение. Это уже юридического плана моя позиция. Спасибо.

<...>

В.Д. Зорькин. Уважаемые представители стороны, обратившейся с запросом, у вас есть какие-то вопросы к выступавшим? Вопросов нет.

Уважаемые судьи, у вас есть вопросы?

Владимир Георгиевич Стрекозов, пожалуйста.

В.Г. Стрекозов. У меня вопрос к Валерию Васильевичу Лазареву, на мой взгляд, важный как в теоретическом, так и в практическом отношении. Но сначала в теоретическом.

Валерий Васильевич, вот этот вывод о том, что здесь мы имеем некоторое противоречие между двумя фундаментальными ценностями, правами человека — свобода слова и право собственности. И Вы выходите из этой ситуации с помощью того, на мой взгляд, что пытаетесь сказать, что вот это первого сорта — право собственности, а вот свобода слова — это второго сорта.

Можем ли мы подходить к оценке конституционных прав и свобод с точки зрения деления их на более важные и менее важные? Это первый теоретический вопрос.

И второй сразу... Или Вы ответите на первый?

В.В. Лазарев. В зависимости от того, как Вы ставите второй вопрос.

В.Г. Стрекозов. Второй вопрос в практическом теперь отношении.

Предположим Ваша позиция будет разделена и Конституционным Судом (не знаю, какое Суд вынесет решение). Будет признана норма не соответствующей Конституции, как Вы думаете, как будет решаться вопрос с обратной

силой тех законодательных изменений, которые законодатель внесет в эту проблему? Ведь с 1991–1992 годов произошло их распределение путем передачи в хозяйственное управление, как законодатель выразился. Если это будет признано неконституционным, что, назад забирать будет собственник?

В.В. Лазарев. Что касается первого вопроса, то, по меньшей мере доктринально, на мой взгляд, все-таки необходимо соизмерять ценности, которые выражаются в соответствующих, хотя бы и конституционных, правах. Все-таки право на жизнь, скажем, это самая-самая первостепеннейшая ценность для человека, вне всякого сомнения, как мне кажется. И следовательно, мы не можем это право ну где-то там в ряду всех прав считать каким-то там третьим, пятым, десятым. И отсюда, конечно же, могут быть разные позиции относительно того, где право собственности. Или оно впереди права на достоверную информацию, или, напротив, право на достоверную информацию это самое-самое. Мне представляется, опять же подчеркну, доктринально мы не можем обойтись без толкования соответствующих норм. Доктринальное толкование мы не исключаем из процесса уяснения норм и решения дела, так или иначе нам приходится эти ценности соизмерять.

Мне кажется, в данном случае речь идет о преимуществе права собственности перед тем правом на информацию, о котором могут говорить средства массовой информации. Да они и сами, полагаю, в каком-то плане должны отдавать приоритет праву собственности. В противном случае их свобода, их, соответственно, деятельность будет под вопросом.

Теперь что касается второго вопроса. Второй вопрос, он не только практический, но, наверное, и теоретический, и он, на мой взгляд, гораздо более сложный. Во всяком случае, конечно же, законодатель повинен в том, что он до сих пор, в том числе когда продлевал срок действия этого Закона, не определил судьбу той собственности, которая была передана в хозяйственное ведение, и, следовательно, вновь придется соизмерять ценности — то ли вторая часть этой статьи 5, то ли третья часть этой статьи имеет, так сказать, больший вес.

По-видимому, если прийти к выводу, что речь должна всякий раз идти об арендных отношениях, то эта собственность должна быть в любом случае возвращена собственнику на каких-то там условиях — в зависимости, возможно, от того договора, который заключался.

Вот примерно таким образом. И тогда (а очевидно, должна, быть какая-то строгая юридическая формулировка) в какой-то части Постановление Конституционного Суда, как мне представляется, а я могу и ошибиться, может иметь как бы и обратную силу.

В.Г. Стрекозов. Спасибо, Валерий Васильевич.

Позиция Конституционного Суда

...Предусматриваемая частью третьей статьи 5 данного Федерального закона передача редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам и телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, в качестве меры государственной поддержки финансового и хозяйственного характера изначально направлена на достижение такой

конституционно значимой цели, как свобода слова и свобода массовой информации. Вместе с тем она непосредственно затрагивает и закрепленное в Конституции Российской Федерации право собственности, что обязывало законодателя при урегулировании соответствующих отношений найти справедливый баланс между этими конституционно защищаемыми ценностями на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации.

...По смыслу части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» во взаимосвязи с указанными положениями данного Федерального закона и Гражданского кодекса Российской Федерации объектом регулирования содержащейся в ней нормы не являются помещения, находящиеся в частной собственности. Направленная на урегулирование иных отношений, она не может толковаться и применяться как обязывающая частных собственников передать принадлежащие им помещения в хозяйственное ведение организаций и предприятий, которые владеют либо пользуются этими помещениями. Иное истолкование объекта и предмета регулирования, охватываемых оспариваемой нормой, означало бы — в силу главы 3 названного Федерального закона — возможность последующей приватизации помещений, которые на момент передачи им в хозяйственное владение указанным организациям и предприятиям уже находятся в частной собственности, что с точки зрения правовой логики недопустимо.

Следовательно, часть третья статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» не предполагает возможность передачи редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, находящихся в частной собственности, а потому не может использоваться в качестве законного основания для такой передачи.

В то же время по своему буквальному смыслу данное законоположение допускает возможность его применения в тех случаях, когда помещения, которыми названные в нем организации и предприятия владеют либо пользуются, находятся не в федеральной собственности, а в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности (собственности муниципальных образований). Именно в таком смысле оно толкуется правоприменителями, в том числе Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, исходящими из того, что в силу этой нормы помещения, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежат передаче в хозяйственное ведение организациям и предприятиям, которые владеют либо пользуются ими в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, независимо от того, имеется ли на это согласие собственника.

...Поскольку часть третья статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, допускает возможность передачи имущества без согласия собственника — субъекта Российской Федерации или муниципального образования в хозяйственное ведение перечисленным в этой норме организациям и предприятиям, она, по существу, означает ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности права на ее признание и защиту прав с иными формами собственности.

Между тем согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации 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 этого положения во взаимосвязи со статьями 8, 34, 35, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации о равной защите всех форм собственности следует, что не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь если это необходимо для защиты указанных конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, то есть его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.

Не может рассматриваться как ограничение права собственности в смысле статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации передача помещений, находящихся в федеральной собственности, поскольку такая передача осуществляется Российской Федерацией как собственником данного имущества и поскольку она производится на основании федерального закона с соблюдением требований статей 71 (пункт «д») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Передача же (хотя бы и во временное хозяйственное ведение) помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, без их согласия, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (в редакции Протокола № 11, вступившего в силу 1 ноября 1998 года) и, следовательно, не является адекватным средством для достижения цели, ради которой она установлена. Поскольку часть третья статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, допускает возможность такой передачи без надлежащего возмещения, она несоразмерно ограничивает конституционные права и законные интересы субъектов права собственности — субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, ставит их в неравное положение с Российской Федерацией как собственником федерального имущества и нарушает баланс двух конституционных ценностей — права на информацию и права собственности — в ущерб последней.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать соответствующей Конституции Российской Федерации часть третью статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», поскольку она служит основанием для передачи в хозяйственное ведение находящихся в федеральной собственности помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности.

2. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, часть третью статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» в той мере, в какой она — по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, — допускает передачу в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения.

3. Часть третья статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», не предполагающая по своему конституционно-правовому смыслу возможность передачи редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, находящихся в частной собственности, не может использоваться в качестве законного основания для такой передачи.

Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2000 г. № 225-О

«По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции»»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.Д. Рудкина, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителя Главы администрации Псковской области — кандидата юридических наук С.В. Васильева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук В.Ю. Бакшинскаса и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции».

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.И. Тиунова, объяснения представителей сторон, заключение эксперта — доктора юридических наук С.М. Петрова, показания свидетеля — руководителя аппарата Главы Администрации Псковской области Д.В. Шахова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации — В.П. Ворожцова, от Министерства юстиции Российской Федерации — Н.В. Бородиной, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам — С.В. Бобкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В запросе Главы Администрации Псковской области оспариваются положения Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции», согласно которым начальники управлений Федеральной службы налоговой полиции по республикам назначаются на должность и освобождаются от должности директором Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по согласованию с правительствами республик в составе Российской Федерации (часть четвертая статьи 6); управления (отделы) Федеральной службы налоговой полиции по краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам возглавляются начальниками, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности директором Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации (часть первая статьи 7).

Как утверждает заявитель, данные нормы, устанавливая различный порядок назначения на должность и освобождения от должности начальников управлений Федеральной службы налоговой полиции по республикам с одной стороны и начальников управлений (отделов) Федеральной службы налоговой полиции по иным субъектам Российской Федерации — с другой и лишая последних права участвовать в назначении и освобождении указанных должностных лиц, нарушают конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации, что противоречит статьям 5 (части 1 и 4) и 72 (пункт «л» части 1 и часть 2) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Конституционного Суда!

Ознакомившись с запросом Главы Администрации Псковской области, я для себя решил, что оспариваются и та и другая нормы: и часть четвертая статьи 6 Закона, и часть третья статьи 7 Закона, поскольку действительно ставится вопрос о том, чтобы проверили конституционность той и другой норм. Первая норма оспаривается по той причине, что она противоречит статье 5 Конституции, поскольку субъекты Федерации равны и между собой, и имеет место равенство их перед федеральными органами государственной власти. А вторая норма противоречит Конституции, поскольку она не предусматривает соответствующего согласования с субъектами Федерации, коль скоро речь идет о кадрах правоохранительных.

Слушая сейчас выступление уважаемого Сергея Владимировича, я понял, а может быть, напротив, действительно сложно понять, то ли сторона остается в рамках того запроса, письменно представленного в Конституционный Суд, то ли речь идет о том, что одна норма устраивает Администрацию Главы Псковской области, а другая норма является неконституционной. Я бы исходил в своем выступлении из первой позиции — из того, что проверяется конституционность той и другой норм, и, возможно, и та и другая нормы могут быть признаны неконституционными или одна из этих норм будет признана неконституционной. И такое, на мой взгляд, возможно. В любом случае, конечно, аргументы, которые приводились стороной, они действительно позволяют рассматривать запрос по существу, они заслуживают того, чтобы их внимательно анализировали.

Но представляется, что анализировать их следует уже в свете того, что произошло после принятия Закона, имея в виду и принятие Конституции Российской Федерации, и принятие соответствующего Закона «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации». И в этом аспекте Государственная Дума не может игнорировать (а может быть, и в первую очередь принимает во внимание) то обстоятельство, что в контексте всех этих трех законов Конституционный Суд рассматривал дело о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти». Это было в этом году, 7 июня вынесено постановление, и в этом постановлении многие вопросы достаточно четко определены. И в частности, обращаю внима-

ние на то, что согласно этому постановлению Конституция Российской Федерации относит вопросы установления системы порядка организации и деятельности, а также (это очень важно!) формирования федеральных органов исполнительной власти к ведению Российской Федерации. Формирование. Следовательно, когда стоит вопрос о согласовании-несогласовании, согласии, это относится к ведению Российской Федерации.

Другой момент. Создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в том числе порядок назначения их руководителей, относится к полномочиям Российской Федерации. Тоже позиция Конституционного Суда. Более того, федеральный законодатель, говорится здесь, не вправе передать в совместное ведение Российской Федерации, ее субъекта вопрос о назначении на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. И целый ряд других положений, позиций, которые здесь содержатся, они практически имеют высшую юридическую силу, поскольку приняты недавно. В данном случае они — результат оценок соответствующих законов, которые фактически так или иначе сегодня включены в сферу наших оценок по данному делу.

Поэтому в данном случае Государственная Дума руководствуется этим постановлением Конституционного Суда. Вопрос рассматривался (имея в виду запрос Администрации Псковской области в Конституционный Суд) в Комитете Государственной Думы по безопасности, и Комитет полагает, что статьи 6 и 7 действующего Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» определяют различный порядок назначения и освобождения от должности начальников управлений Федеральной службы налоговой полиции по республикам в составе Российской Федерации по краям, областям, городам федерального значения, автономным областям, автономным округам, и данное обстоятельство, поскольку разный порядок, входит в противоречие со статьей 5 Конституции Российской Федерации, которая определяет принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Непорядок, когда устанавливается два порядка применительно к одной и той же ситуации. В этом есть серьезный беспорядок.

Принимая во внимание целый ряд обстоятельств, и тех, которые, в частности, я уже указал, имея в виду принятие соответствующих новых законов, учитывая, что федеральные органы налоговой полиции (я цитирую здесь соответствующий документ, подписанный председателем Комитета Государственной Думы по безопасности) являются составной частью сил обеспечения экономической безопасности Российской Федерации (этот аргумент принимается во внимание Комитетом), Комитет по безопасности поддерживает мнение о необходимости в соответствии со статьей 71 (пункт «м») Конституции Российской Федерации трактовать деятельность федеральных органов налоговой полиции с позиции исключительного ведения Российской Федерации. Также в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Одновременно здесь отмечается, что в настоящее время Правительством разрабатывается, подготавливается или новая редакция, или новый закон

Российской Федерации о федеральных органах налоговой полиции. Комитет в курсе этого нового закона, в котором предполагается устранить противоречия с действующей Конституцией Российской Федерации и учесть изменения в законодательстве Российской Федерации по вопросам организации и деятельности федеральных органов налоговой полиции.

Я соглашаюсь здесь с уважаемым Сергеем Владимировичем в том, что законодателью здесь есть возможности поработать. И меня несколько удивляет то, что в порядке законодательной инициативы от Главы Администрации Псковской области не поступило соответствующих наработок, разработок в данной части.

В любом случае, коль скоро Вы полагаете, что должен быть особый механизм согласия и согласования, Вы могли представить соответствующую законодательную инициативу, но в свете сказанного, очевидно, она прошла бы очень сложно, в особенности принимая во внимание последнее Постановление Конституционного Суда.

Спасибо.

Ю.Д. Рудкин. Спасибо, Валерий Васильевич. Присаживайтесь, пожалуйста.

С.В. Васильев. Мне хотелось бы задать уважаемому представителю Государственной Думы такой вопрос: согласны ли Вы, уважаемый представитель, что часть 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации в части создания территориальных органов и назначения соответствующих должностных лиц должна оцениваться, если речь идет об органах правоохранительных, только во взаимосвязи с пунктом «л» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации? Сама по себе эта норма достаточно общая, она как бы распространяется на все органы исполнительной власти, но у нас есть все-таки пункт «л» части 1 статьи 72. И вот эта взаимосвязь должна ли учитываться все-таки при применении части 1 статьи 78?

В.В. Лазарев. Полагаю, что часть 1 статьи 78, конечно же, должна учитываться, и все иные так или иначе связанные с ней нормы должны во взаимосвязи трактоваться, но не только тот пункт, который Вы называете, потому что, помимо пункта «л», есть и другие пункты в Конституции, есть другие нормы законодательства, поэтому все они, я с Вами согласен, должны трактоваться в соответствии с пунктом 1 статьи 78, в том числе и тот пункт, который говорит о безопасности. Все пункты в совокупности.

С.В. Васильев. Если можно, еще один вопрос, Ваша честь.

Ю.Д. Рудкин. Да, пожалуйста.

С.В. Васильев. Тогда такой вопрос: а как Вам видится вообще совместное ведение при решении все-таки вопроса кадров правоохранительных органов, вот в данном случае, если мы применяем, скажем так, эти статьи во взаимодействии? Как совместное ведение при решении вопросов кадров правоохранительных органов Вам видится?

В.В. Лазарев. Видите ли в чем дело, я обозначил позицию того же комитета профильного в плане подготовки норм оспариваемого Закона: они делают акцент на том, что нужно учитывать не только момент того, что это правоохранительные органы (разумеется, в данном случае этого никто не оспаривает), но и несколько иной правовой статус данных правоохранитель-

ных органов. Скажем, ведь органы ФСБ тоже правоохранительные органы в известном смысле слова, но тем не менее их статус совершенно иной. По-видимому, и статус Федеральной службы налоговой полиции также особый, специфический, не только укладывающийся в рамки правоохранительных органов. Вот об этом идет речь.

С.В. Васильев. Понятно. Единственно, что мне хотелось бы все-таки уточнить свой вопрос: как Вы видите именно совместное ведение при решении вопросов кадров правоохранительных органов? Ведь оно остается, так я понимаю, да? Конституцию никто не отменял. Поэтому все-таки сам механизм, скажем, совместного ведения как Вы видите при решении вопросов кадров правоохранительных органов?

В.В. Лазарев. Здесь уже представитель Президента говорил о некоторых механизмах, которые, к сожалению, не урегулированы законодателем. На уровне звонков, на уровне иных фактических действий. Я с Вами согласен, что, конечно же, в перспективе эти вещи должны были бы быть законодательно закреплены, а в реалиях, в действительности, полагаю, что и Администрация Вашей области так или иначе эти вопросы решала бы совместно. У меня нет такого убеждения, и Вы, кажется, не приводили таких фактов, что вопреки Вашим позициям Вам, так сказать, «сверху» представили кандидатуру начальника управления соответствующего. Вот таких фактов Вы тоже не привели. Следовательно, в действительности процесс этот идет и не нуждается в регулировании.

<...>

Ю.Д. Рудкин. Пожалуйста, Тамара Георгиевна Морщакова.

Т.Г. Морщакова. Я хотела бы задать вопрос представителю Государственной Думы, уважаемому Валерию Васильевичу.

Мой вопрос связан с Вашим ответом на вопрос представителя заявителя. Вас просили ответить на вопрос, нужно ли толковать соотношение статьи 72 о кадрах правоохранительных органов с другими статьями Конституции? Вот я хочу продолжить этот ряд вопросительный. Меня интересует такой вопрос в связи с этим: в статье 71 Конституции, в пункте «г», указано, что к ведению Федерации (только к ее, не к совместному ведению) относится формирование федеральных органов государственной власти. Федеральная служба налоговой полиции, о которой мы сейчас говорим, является федеральным органом государственной власти?

В.В. Лазарев. Да, является.

Т.Г. Морщакова. И одновременно правоохранительным органом?

В.В. Лазарев. Одновременно и правоохранительным органом, да.

Т.Г. Морщакова. Считаете ли Вы тогда возможным, что положение статьи 71, пункта «г», согласно которой к исключительному ведению Российской Федерации относится формирование федеральных органов государственной власти, в сочетании со статьей 72 (с пунктом «л») должно означать, что кадры этого правоохранительного органа определяются в том числе и с согласия субъекта Федерации? А И возможно ли формирование федерального органа без назначения его руководителя?

В.В. Лазарев. Формирование федерального органа без назначения руководителя невозможно, как мне представляется, но ведь формирование фе-

деральных органов государственной власти по статье 71 отдается в ведение Российской Федерации, и эта норма предшествует норме статьи 72. И с этой точки зрения, как бы мы ни толковали, в системе, помимо статьи 72, надо, очевидно, смотреть и на некоторые другие. В Государственной Думе смотрят и на то, что речь идет о безопасности, и здесь соответственно также пункт «м» статьи 71 должен приниматься во внимание. Следовательно, все три пункта должны приниматься во внимание.

Т.Г. Морщакова. Приниматься во внимание — это мне ясно. А все-таки чему должен быть отдан приоритет: если назначение руководителя федерального органа исполнительной власти, государственной власти вообще есть элемент формирования этого органа и это формирование отнесено к ведению только самой Российской Федерации, то что должно иметь приоритет в этом взаимосвязанном истолковании конституционных норм? Статья 71, как Вы сказали, предшествующая статье 72, или что-нибудь другое?

В.В. Лазарев. Все-таки, мне кажется, статья 71, этот пункт должен иметь определенный приоритет.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Регулируемый федеральным законом порядок осуществления полномочий Российской Федерации по назначению на должность и освобождению от должности руководителей территориальных органов Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации не предполагает передачу этих полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным законом, вправе участвовать в решении вопросов о назначении и освобождении от должности руководителей территориальных органов Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации как органов исполнительной власти постольку, поскольку их деятельность связана в том числе с относящимся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов обеспечением законности и правопорядка;

принятие решения о назначении и освобождении указанных должностных лиц остается, однако, за самой Федеральной службой налоговой полиции Российской Федерации — иное могло бы препятствовать формированию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

...Предоставление либо непредоставление субъектам Российской Федерации права согласования назначения руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия Российской Федерации, в том числе по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, исходя из природы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и с учетом территориальных пределов их деятельности является прерогативой федерального законодателя.

Вместе с тем при решении этого вопроса федеральному законодателю в силу статей 6, 79 и части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» надлежит учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, из которых вытекает невозможность передачи полномочий Российской Федерации по формированию федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации и необходимость единообразной реализации имеющего общее значение

для Российской Федерации как федеративного государства принципа учета и согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов не только при принятии федеральных законов, но и в процессе организации системы государственной власти. При этом не исключается также использование согласительных и юрисдикционных процедур для разрешения споров, связанных с необоснованными, по мнению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, решениями федерального органа исполнительной власти.

Таким образом, разрешение поставленных вопросов в обращении Главы Администрации Псковской области либо уже осуществлено Конституционным Судом Российской Федерации в ранее вынесенных постановлениях, либо составляет прерогативу федерального законодателя.

...Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции», поскольку запрос Главы Администрации Псковской области в этой части не отвечает критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

2. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции», поскольку разрешение поставленных заявителем вопросов, связанных с участием субъектов Российской Федерации в формировании территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя, которому в силу статей 6, 79 и части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» надлежит учитывать при этом правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 15 июля 1996 года «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» и от 7 июня 2000 года «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ

от 30 ноября 2000 г. № 15-П

**«По делу о проверке конституционности
отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области
в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года
«О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон)
Курской области»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителей Государственной Думы как стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, — заместителя председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Н.А. Корнеевой и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С. Эбзеева, объяснения представителей Государственной Думы, выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...согласно пункту 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы государственной власти района вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законодательством Курской области делегировать отдельные свои полномочия органам местного самоуправления.

Между тем из статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем — федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73).

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда! Уважаемые судьи Высочайшего Суда! Сегодня мое положение облегчается тем обстоятельством, что в судебном рассмотрении участвует не просто депутат, а заместитель председателя профильного Комитета. И не просто заместитель председателя Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению, но, как сейчас Надежда Анатольевна сказала, в прошлом председатель представительного органа одного из муниципальных образований. И с этой точки зрения и с точки зрения процедуры, с точки зрения существа, наверняка я не располагаю большим объемом знаний, нежели Надежда Анатольевна, но тем не менее несколько какого-то рода общих положений, так или иначе обосновывающих позицию Государственной Думы, намерен изложить.

Прежде всего, прошло по меньшей мере три года с того момента, как «прозвенел первый звонок» о том, что «в королевствах наших не все ладно», имея в виду местную власть: и в самоуправленном «королевстве», и в возвышающемся в каком-то отношении над ним «королевстве» местной государственной власти далеко не все ладно. Не все ладно в соотношении самоуправленческих и государственных начал, не все ладно во взаимоотно-

шениях государственных и самоуправленческих органов. Все это нуждается по-прежнему в тщательном осмыслении и законодательном регулировании. И все это время, по меньшей мере три года, волны так называемого «удмуртского дела» не утихали. И более того, многие субъекты Российской Федерации не преминули воспользоваться возможностью на гребне соответствующей позиции Конституционного Суда направить свою «ладью» в сторону усиления государственнического начала. И пример тому не только курский законодатель, но и многие законодатели других субъектов Российской Федерации.

Возможно, вы помните, уважаемые судьи, что тогда, по тому делу мне пришлось отстаивать золотую середину, по которой, с одной стороны, нельзя посягать на право сообществ на местное самоуправление, а с другой — нельзя отрешить государство вообще от населения, нельзя государству оставить без надзора и контроля это «дитя» — местное самоуправление. В России это все-таки «дитя», и, как всякое дитя, далеко не всегда разумное, которое частенько старается полностью отделиться от государства.

Позволю себе вновь вслед за современным исследователем напомнить вывод, который сделан еще в конце XIX века — 1882 год, цитирую: «Самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, кроме как в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит как органическая часть единого целого. Расщепление самоуправления и общегосударственного, или правительственного, или казенного, как принято выражаться, управления, то есть построенного на началах бюрократических, расщепление земства и казны на два независимых друг от друга со своей собственной жизнью организма порождает самые злые политические недуги и рано или поздно приводит к разрушению или самоуправления, или государства».

Если в этом выводе «общий организм всего государственного управления» заменить на «общий организм всего публичного управления», думаю, вряд ли кто-нибудь отважится возражать ученому, хотя и высказывался он еще до Октябрьской революции.

Современная российская реалья как раз свидетельствует о борьбе и вместе с тем о слабости то одного звена, то другого, а то и того и другого, вместе взятых. Указание на слабость государственной власти сегодня едва ли общее место всех политических рассуждений. Но есть и официальное признание слабости государства, неэффективности власти. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию прямо указывалось, что власти все еще соревнуются между собой за полномочия, что органы местного самоуправления (это буквально) также стали перетягивать на себя полномочия, что взаимоуничтожающая схватка властей используется теми, говорится там, кому выгодны беспорядок и произвол.

Государственную Думу не может не беспокоить такое положение. И именно такого рода положение дел на местах обуславливает, как мне представляется, запрос в Конституционный Суд.

Конечно, до сих пор позиции по поводу взаимоотношений разных уровней публичной власти расходятся. И возможно, целесообразнее было бы диску-

тировать эти вопросы в стенах законодательных органов, в Государственной Думе и в представительных органах субъектов Федерации. Да, собственно, так оно и происходит. Совсем недавно дискутировались поправки в Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и в ходе этих дискуссий очень интересные повороты намечались, очень любопытные позиции и депутатского корпуса, и представителя Президента в Государственной Думе. Во всяком случае, представляется интересной, я процитирую стенограмму, позиция представителя Президента в Государственной Думе, она несколько меняется, как мне представляется, равно как и позиции депутатов несколько изменились, если принимается концепция закона, усиливающего ответственность органов местного самоуправления. Мне кажется, позиция в данном случае акцентируется в несколько иную сторону. Но я процитирую Котенкова в иной части. Мне кажется, очень правильно, когда говорится, что в нашей стране существуют десятки форм организации местного самоуправления, совершенно различных. И это правильно. Во всем мире это так принято, поскольку это отвечает условиям конкретного поселения, конкретного сообщества местного.

И вот с этой точки зрения самыми разными формами и средствами, очевидно, в субъектах Федерации, да и на законодательном уровне, следует это соотношение и это многообразие очень тонко регулировать законодательно. В то же время нельзя отрицать действенность и большую, очень серьезную роль решений Конституционного Суда относительно соответствия принимаемых нормативных актов Конституции Российской Федерации.

И сейчас, когда Государственная Дума считает незыблемыми те положения Конституции, которые составляют основы конституционного строя, в соответствии с которыми органы местного самоуправления служат народу в осуществлении им своей власти (часть 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации), и сейчас Государственная Дума, как это явствует из запроса, полагает несоответствующими Конституции те нормы Устава Курской области, которые фактически допускают полное упразднение местного самоуправления. Имеются в виду нормы, сформулированные в пунктах 3 и 4 статьи 81 Устава, согласно которым население через референдум может отказаться от организации местного самоуправления на своей территории. Такого рода вопрос, очевидно, вообще не может быть предметом референдума, если не считать тех случаев, когда с населением советуются и проводят референдум в административно-территориальных единицах, в том числе в районах, где согласно Конституции, согласно вашему решению возможно создание органов государственной власти. И многие полагают, что и параллельное существование органов государственной власти и органов местного самоуправления также возможно, хотя, наверное, эти вопросы могут решаться по-разному непосредственно в субъектах Федерации.

В каком-то отношении к той норме, которая предполагает возможность обойтись без местного самоуправления, примыкает и норма, содержащаяся в пункте 3 статьи 21 Устава, когда органы местного самоуправления могут передавать часть своих полномочий органам государственной власти. Но, подчеркиваю, в какой-то мере. Здесь следует, видимо, хорошо разобраться, в какой мере, поскольку следующая норма прямо запрещает передавать

полномочия, принадлежащие представительному органу местного самоуправления. И следовательно, ограничения содержатся непосредственно в самом Уставе. То есть в какой-то части можно подвергнуть сомнению норму пункта 3 статьи 21, а в какой-то части это сомнение можно опровергать. Конечно, было бы любопытно послушать непосредственно ответчика.

Уважаемые судьи! В выступлении Надежды Анатольевны по каждому пункту соответствующих статей Устава были изложены определенные позиции. Мне нет необходимости их повторять.

<...>

Последнее, что я хотел сказать в связи с этим: несмотря на то, что сегодня предметом рассмотрения в Конституционном Суде являются нормативные акты, законы Курской области, все-таки так или иначе, надо полагать, ваше решение по этому делу будет иметь значение и для других субъектов Российской Федерации. Поэтому, наверное, было бы не особенно хорошо исходить из той ситуации фактической, которая складывается, скажем, в Курске или где-то в другом регионе, поскольку объектом нашего анализа являются соответствующие нормы.

Полагаю, что какие-то решения и неправильные толкования в том или ином субъекте Российской Федерации, которые будут расходиться с Конституцией и законами федеральными, они могут быть устранены решениями судов общей юрисдикции. И это обстоятельство, по-видимому, также можно учесть, отвлекаясь от конкретной реалии, а в большей степени анализируя соответствующие нормы.

Т.Г. Морщакова. ...Еще один у меня вопрос к Валерию Васильевичу. В заключительных словах своего выступления, Валерий Васильевич, Вы сказали, что те возможности неправильного толкования этих норм, которые грозят, может быть, практике в Курской области, а может быть, и имеют место уже там, можно было бы поправить, дав верное конституционное толкование этих норм Устава. Вы это относите ко всем обжалованным в этом деле положениям или некоторые все-таки считаете невозможным поправить таким образом?

В.В. Лазарев. Да, полагаю, что здесь надо проводить разницу между разными нормами Устава Курской области. Одни из них, очевидно, в практике реализации будут таковы, что суды общей юрисдикции могут поправить должностных лиц, которые не будут им следовать, а другие нормы нуждаются в известной корректировке самим законодателем Курской области, полагаю, в соответствии с Вашим решением.

Т.Г. Морщакова. Или здесь генеральное какое-то толкование конституционное должен дать, с Вашей точки зрения, Конституционный Суд?

В.В. Лазарев. Некоторых норм, опять же, да, а других норм... Вы знаете мою давнюю позицию — это не особенно хорошо, когда законодатель не позволено толковать свои нормы.

Т.Г. Морщакова. Это вопрос другой.

В.В. Лазарев. Другой, но законодатель субъекта Федерации, полагаю, в ряде случаев может толковать свои собственные законы.

Т.Г. Морщакова. У меня вопрос не о том, может ли он, а вопрос о том, считаете ли Вы, что мы можем поправить недостатки норм в законодатель-

стве субъекта и Уставе конкретно с помощью нашего конституционного их истолкования.

В.В. Лазарев. Ваша честь, вне всякого сомнения, если они противоречат Конституции.

Т.Г. Морщакова. Если они противоречат, мы можем и признать их утрачивающими юридическую силу, но каковы они по качеству — сами эти нормы? Можно ли их поправить, вложив в них конституционный смысл? Или они это исключают?

В.В. Лазарев. Вы знаете, уважаемая Тамара Георгиевна, здесь есть очень тонкая грань, переступить которую ни один суд не вправе. Если речь идет о такой правке закона, которая будет подменять, тем более в данном случае, законодательный орган субъекта Федерации, — есть тоже опасность. Боюсь ошибиться, не знаю, что Вы в данном случае имеете в виду конкретно, а вот проскочить между Сциллой и Харибдой в данном случае не так просто.

Конечно же, Вы, как и обычно, в определенной части признаете неконституционными соответствующие нормы в той части, в какой... И в той части, в какой правоприменительная практика их толкует. Не случайно здесь задавали вопрос о том, какова практика, есть ли практика? Вот если эта практика есть и если есть у нас основание в этой части видеть, что практика идет по пути тому-то и тому-то, то в соответствии с такой практикой, с таким истолкованием, конечно же, есть возможности гораздо большие.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

М.В. Баглай. Будут ли еще вопросы? Вопрос Валерию Васильевичу.

Н.С. Бондарь. Валерий Васильевич, как представитель Государственной Думы, я хочу услышать Ваше мнение. Считаете ли Вы возможным определение сферы предметов совместного ведения местного самоуправления и государственной власти? Это в продолжение Ваших размышлений о золотой середине. Предметы совместного ведения.

В.В. Лазарев. Полагаю, что да. В принципе возможно. Но в данном случае речь идет о каком-то моем доктринальном, что ли, мнении, о доктринальной какой-то позиции, поскольку по запросу такого рода позиция не обсуждается.

Следовательно, в качестве представителя Государственной Думы я по этому вопросу, по этому поводу говорить не могу, но полагаю, что и законодатель субъекта Федерации, и федеральный законодатель могут предусмотреть вполне те сферы, где какую-то деятельность они могут осуществлять совместно.

Н.С. Бондарь. Еще один вопрос в продолжение. Это все-таки имеет отношение к предмету запроса в том плане, что продолжение вопроса. И в связи с этим — возможно ли представление о местном самоуправлении с точки зрения категории меры, объема, то есть не просто те 30 пунктов, которые в статье 6 Федерального закона закреплены, и их «возьми и отдай и ни о чем не думай» государственной власти? Или в какой-то ситуации 25 или в какой-то 29 пунктов и так далее, то есть мера осуществления местного самоуправления?

И с учетом этого уже решать вопросы о делегировании или передаче снизу вверх, сверху вниз и так далее.

В.В. Лазарев. В свете той позиции, которую занимал представитель Президента в Государственной Думе, и ему по этому поводу никто не возражал относительно того, что у нас складывается многообразие, я думаю, что в данном случае федеральный законодатель (может быть, даже и субъект Федерации) не может вполне все в данном случае предусмотреть относительно меры, потому что ситуации жизненные могут быть самыми разными. И с этой точки зрения договорная практика, на мой взгляд, может соответствующие вопросы более эффективно решать. И это будет проявлением самостоятельности муниципальных образований, когда они, проявляя свою волю, по собственному волеизъявлению, по решению представительного или какого-то другого органа совместно решают какие-то вопросы.

Н.С. Бондарь. Спасибо.

М.В. Баглай. Так. Спасибо. Слива Анатолий Яковлевич.

А.Я. Слива. Уважаемый Валерий Васильевич и уважаемая Надежда Анатольевна! Валерий Васильевич, сейчас к Вам обращаюсь, прежде всего. Вот в позиции Государственной Думы, которую Вы здесь представляете, есть ссылки на все статьи Конституции, посвященные специально и затрагивающие отношения местного самоуправления с точки зрения несоответствия этим статьям, норм Устава или закона Курской области.

Больше того, в запросе Государственной Думы названы по крайней мере, если я не ошибаюсь, шесть статей Конституции из главы 1, из «Основ конституционного строя», которыми подчеркивается несоответствие оспариваемых норм в законодательстве Курской области.

Кроме того, в Вашем выступлении я услышал такую фразу: «Полное упразднение местного самоуправления на территории Курской области» — она Вами была произнесена. Стоит ли это понимать в совокупности, что на территории Курской области ограничен народный суверенитет многонационального народа Российской Федерации, что на территории Курской области ограничен государственный суверенитет Российской Федерации? Я прямо говорю сейчас о статьях 3 и 4 Конституции. Стоит ли это понимать таким образом?

В.В. Лазарев. Да. В моем выступлении такая фраза действительно имела место, но она была в контексте того, что действительно отдельные нормы Устава Курской области можно понимать так, что вплоть до сельских поселений, если сообщество решит отказаться от местного самоуправления, его там и не будет. Вот с этой точки зрения Государственная Дума, на мой взгляд, правильно спрашивает у Конституционного Суда о конституционности, о соответствии той норме Конституции, которую Вы назвали, данного положения Устава Курской области.

Если речь идет о том, что местное самоуправление не на всей территории, а на соответствующей территории поселения, где население путем референдума признало необходимость от него отказаться, вот в этом контексте, и местное самоуправление будет упразднено, по-видимому, несмотря на то, что вроде бы местное самоуправление — это право сообщества, это не право гражданина, а право сообщества на местное самоуправление, по-видимому, тем не менее и в данном случае, коль скоро основами конституционного

стройка местного самоуправления предусмотрено именно в качестве основ конституционного строя, это будет нарушение Конституции. Будет нарушение Конституции, если норма допускает отказ на территории ниже уровня административно-территориальной единицы.

А.Я. Слива. Так суверенитет все-таки Российской Федерации на территории Курской области тем самым ограничивается?

В.В. Лазарев. Суверенитет Российской Федерации?

А.Я. Слива. Абсолютно точно.

В.В. Лазарев. Ну, когда нарушаются нормы Конституции, то, конечно, могут стоять вопросы и в таком аспекте.

А.Я. Слива. Спасибо.

М.В. Баглай. Так. Еще вопросы? Вопросов нет...

Позиция Конституционного Суда

...Согласно пунктам 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы местного самоуправления вправе в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления или непосредственно населения на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области, а форма и порядок передачи полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти Курской области определяются законодательством Курской области.

Между тем из прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

...Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12 и 130; статья 132, часть 1; статья 133 Конституции Российской Федерации). В то же время она связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящихся к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения.

...Положениями пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области допускается упразднение местного самоуправления как такового на территории определенного муниципального образования и его замена органами государственной власти, если решение отказаться «от реализации права на организацию местного самоуправления» принято «самостоятельно и добровольно через референдум большинством голосов населения данного муниципального образования, обладающего активным избирательным правом».

Между тем из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его

путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления.

Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие — непосредственно или через своих представителей — в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

...Субъект Российской Федерации вправе определять порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований.

Упорядочение данного процесса, в том числе путем установления в учредительном акте субъекта Российской Федерации не противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам принципов, влияющих на выбор территории муниципального образования, само по себе не может рассматриваться как нарушение Конституции Российской Федерации, если такие принципы не являются ограничительными условиями организации и осуществления местного самоуправления.

Между тем установленные в пункте 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области основные принципы в силу неопределенности содержания допускают их интерпретацию в качестве условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти Курской области и вопреки волеизъявлению населения выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

...Установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации сроков полномочий представительных органов местного самоуправления недопустимо.

...Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственным полномочий местного самоуправления (статья 132, часть 2; статья 15, часть 2). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. Тем самым устанавливаются пределы полномочий субъекта Российской Федерации в контроле за законностью при осуществлении местного самоуправления, рамки которого в соответствии с Конституцией Российской Федерации конкретизируются Федеральным законом от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава VII), другими федеральными законами.

Между тем пунктом 1 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления провозглашается как общий принцип отношений между органами государственной власти Курской области и муниципальными образованиями. При этом пределы, формы и порядок его осуществления однозначно не определены, как не определен и перечень осуществляющих его органов и должностных лиц. Кроме того, государственный контроль, по буквальному смыслу пункта 1 статьи 89, может осуществляться не только за законностью деятельности органов местного самоуправления, а в соответствии с пунктом 3 той же статьи он преследует цель обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов лишь «как правило». Тем самым указанными положениями допускается государственный контроль за целесообразностью в деятельности органов местного самоуправления, причем без установления каких-либо его пределов.

...Положения статей 89 и 90 Устава (Основного закона) Курской области в их взаимосвязи не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения, а именно:

допускают государственный контроль за целесообразностью в деятельности органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в том числе в использовании муниципальной собственности и материальных ресурсов;

предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти Курской области и их должностных лиц;

не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 132 (часть 2), пункт 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку он допускает передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не законом, а решением органа государственной власти района.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (часть 1) и 133, положения пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускают передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.

3. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 2), 130, 131, 133, положения пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации.

4. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 1 и 2), 55 (часть 3) и 131 (часть 1), пункт 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку его положения вводят допускающие произвольное истолкование дополнительные условия организации и осуществления местного самоуправления в Курской области и ограничивают реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления на определенной территории Курской области по усмотрению органов государственной власти Курской области.

5. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1), положение пункта 1 статьи 84 Устава (Основного Закона) Курской области, устанавливающее пятилетний срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления Курской области, поскольку срок полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления определяется в соответствии с федеральным законом в уставах муниципальных образований.

6. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области об осуществлении государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения.

7. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» все положения нормативных актов Курской области, которые основаны на признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации положениях Устава (Основного Закона) Курской области либо воспроизводят их, а также положения всех других нормативных актов в Российской Федерации, воспроизводящие или содержащие такие же положения, какие настоящим Постановлением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 25 января 2001 г. № 1-П

«По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А. Жилина, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации В.Ю. Бакшинскаса

...заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М. Жарковой, объяснения представителей Государственной Думы и Совета Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — председателя судебного состава Судебной коллегии по гражданским делам В.П. Кнышева, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — председателя судебного состава В.Л. Слесарева, от Министерства финансов Российской Федерации — С.И. Миронченко, от Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации — А.Л. Маковского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Октябрьский районный суд города Санкт-Петербурга оставил без удовлетворения исковые требования гражданина И.В. Богданова к Министерству финансов Российской Федерации о взыскании материального ущерба, включая упущенную выгоду, причиненного в результате того, что госпошлина, излишне уплаченная им при подаче искового заявления в Невский районный суд города Санкт-Петербурга, была возвращена спустя два года в номинальном размере без учета инфляции.

Якутский городской суд Республики Саха (Якутия) отказал гражданину А.Б. Зернову в удовлетворении иска к Министерству юстиции Республики Саха (Якутия) о взыскании морального вреда, причиненного в результате того, что Усть-Янским районным судом Республики Саха (Якутия) были нарушены сроки рассмотрения его дела по спору, возникшему из трудовых отношений, а соответствующее мотивированное решение вручено спустя полгода после вынесения.

Смоленский районный суд города Санкт-Петербурга отказал гражданину С.И. Кальянову в иске к Управлению судебного департамента Ленинградской области, Управлению юстиции Ленинградской области и Министерству финансов Российской Федерации о взыскании материального ущерба, явившегося, по мнению истца, результатом нарушения Волховским городским судом Ленинградской области сроков

рассмотрения его гражданского дела и сроков направления дела в кассационную инстанцию.

Решением Арбитражного суда Амурской области, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции того же суда, было отказано в иске коллективного крестьянского хозяйства «Лесное», главой которого является гражданин Н.В. Труханов, к Федеральному казначейству по Амурской области о взыскании понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, причиненных в результате вынесения Ивановским районным судом Амурской области незаконного определения о наложении ареста на расчетный счет хозяйства «Лесное» в качестве меры по обеспечению предъявленного к нему иска и волокиты, допущенной судьей этого суда при направлении дела в надзорную инстанцию, что повлекло неплатежеспособность данного юридического лица.

Во всех указанных случаях суды при разрешении вопроса о возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства, действовали на основании положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса РФ, согласно которому вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу. Применяя эту норму, суды полагали, что при отсутствии вступившего в законную силу приговора в отношении судьи иски к государству о возмещении вреда не подлежат удовлетворению.

Г.А. Жилин. ...Слово предоставляется Лазареву Валерию Васильевичу — постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда! Уже в который раз приходится убеждаться в том, что даже самые простые на первый взгляд вопросы становятся архисложными, если к ним внимательно присмотреться. И сегодня один из таких вопросов. Казалось бы, чего проще, если согласно статье 53 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти или их должностных лиц.

Во-первых, любыми незаконными, а не только преступными. Во-вторых, не только действиями, но и бездействием, например та же волокита. В-третьих, любыми органами государственной власти и должностными лицами. И, в-четвертых, каждый имеет право на возмещение вреда, а не кто-либо и не при каких-либо обстоятельствах.

Поскольку согласно статье 18 Конституции это право является непосредственно действующим, поскольку это право должно определять смысл, содержание и применение законов, деятельность в том числе и законодательной власти, резонно встает вопрос о соответствии Конституции того положения из статьи 1070 Гражданского кодекса, которая стала предметом вашего рассмотрения, согласно которому государство не всегда возмещает вред.

Если судья не совершил преступления, хотя и причинил своими незаконными действиями (бездействием) вред, то государство, и об этом свидетельствуют, увы, и практика, и материалы дела, государство освобождает себя от возмещения вреда.

Само собой разумеется, в том случае, когда возмещается вред, должен вступить в силу приговор суда, иначе никак нельзя констатировать совершение судьей преступления.

Согласно статье 64 Конституции Российской Федерации содержащееся в статье 53 Конституции положение нельзя изменить иначе как в порядке, установленном Конституцией. Поэтому вопрос упирается в одно — мог ли законодатель в Гражданском кодексе сделать изъятие из положения, закрепленного в статье 53?

Актуален, правда, и другой вопрос: может ли правоприменитель игнорировать статью 53 Конституции в своей практике — в судебной, в частности, практике? Но этот вопрос я пока оставляю в стороне.

Единственное положение Конституции, которое позволяет законодателю (не умалить, не отменить)... единственное положение, которое позволяет ограничить право гражданина, — это часть 3 статьи 55. Единственное, что можно взять в качестве основания применительно к данному конкретному случаю, — видимо, права и законные интересы других лиц. Каких лиц? Вряд ли имеются в виду граждане. По-видимому, имеются в виду судьи, их право на независимость, на самостоятельность, право на судебское усмотрение и так далее.

В конечном счете опосредованно и право граждан (или права граждан) здесь просматривается, поскольку все граждане имеют интерес, состоящий в установлении надлежащего эффективно функционирующего правосудия. Все граждане имеют интерес, чтобы судьи были независимыми и так далее.

Поэтому, очевидно, речь все-таки идет об этом интересе, хотя, разумеется, опять же в известной степени опосредованно можно иметь в виду и основу конституционного строя в той мере, в которой идет речь там о правосудии.

В ряде документов, содержащихся в материалах дела, именно интересами судей, ну и соответственно осуществлением правосудия, обосновывается конституционность оспариваемого положения. Такова, в частности, позиция Комитета Государственной Думы по законодательству. Аргументы эти понять можно. Вместе с тем, видимо, нельзя отказать в основательности аргументации в том плане, что законодатель мог бы каким-то образом (не исключено, что и в специальном законе) развести отношения по возмещению вреда и отношения по предъявлению, условно говоря, претензий к соответствующим лицам, в частности к судьям.

Полагаю, что государство теперь должно отвечать за свой судебский корпус. Это раньше судьи были народными. Это раньше мы их избирали. Теперь их назначают, и гражданин не должен поступаться своими правами, конституционными правами, если судьи совершают незаконные действия, я подчеркиваю — незаконные действия. Не какие-то там ошибки, не какие-то там действия в рамках закона, они могут быть самыми разными, речь идет о незаконных действиях. Надо особо подчеркнуть, что в случае совершения судьями преступлений, злоупотреблений своей властью вступает в силу статья 52 Конституции, а не 53-я.

И если совершены преступления, то надо обеспечивать надлежащий доступ гражданина к правосудию, что, кстати, из материалов дела это просматривается, далеко не всегда делается.

Сопоставление статей 52 и 53 Конституции в контексте оценки положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса приводят меня к открытию, и я очень хотел бы ошибиться, возможно, специалисты в данном случае эту ошибку подметят, но, мне кажется, что по отношению к случаям, когда вред причиняется действиями судей, статья 53 вообще не имеет действия. Всегда действует статья 52. Если это так, то может встать вопрос уже не об ограничении содержащегося в статье 53 права, а об его умалении, что недопустимо согласно части 2 статьи 55 Конституции.

Применительно к действиям судьи, кстати, в Гражданском кодексе это слово употреблено в единственном числе, и это, наверное, может иметь значение в плане понимания того, что имеется в виду, когда говорится о правосудии.

Очень важно понять и истолковать понятие «законного» и «незаконного». Как мне представляется, не всякая отмена вышестоящим судом решения низшей инстанции свидетельствует о незаконности вынесенного низшей инстанцией решения. В рамках закона, как известно, возможно принять разные решения. Часто это дело оценок. И оценки одной инстанции, оценки другой инстанции могут не совпадать, и это в рамках закона. И то и другое решения — законны. Конечно, эти моменты должны быть предметом законодательного регулирования, но они могли быть предметом и соответствующего толкования.

К сожалению, сегодня мы имеем тот случай, когда настоятельно требовалось бы, как раньше, обязательное разъяснение Верховного Суда, имеющее обязательное значение толкование Пленума Верховного Суда. И вот здесь целый ряд таких моментов, на мой взгляд, которые требовали бы такого официального толкования, поскольку доктринальные разъяснения соответствующих терминов, соответствующих позиций самые разные, и каждая из этих позиций, что важно подчеркнуть, за собой что-то имеет.

Очевидно, вам выпадает тяжелая, трудная работа — отвести соответствующие смыслы с тем, чтобы сориентировать правоприменительную практику, хотя полагаю, это было бы и делом высших судебных инстанций, имея в виду и Высший Арбитражный Суд.

Говорят, что статья 53 Конституции не исключает регулирование условий возмещения вреда. С этим можно согласиться. Но при одном условии: если такое регулирование не стесняет, не ущемляет, не упраздняет действия данной нормы, действия статьи 53. Никто, очевидно, не возражал бы, если бы во имя прав граждан упрощалась процедура возмещения вреда, причиненного незаконными, я опять подчеркиваю — незаконными, действиями должностных лиц. Но не наоборот.

Поэтому Конституции отвечают все нормы, согласно которым ответственность наступает независимо от вины причинивших вред. Это повышает содержательную сторону провозглашенных Конституцией прав гражданина.

Учитывая особый характер деятельности правоохранительных органов и суда, государство, казна, берет на себя возмещение причиненного вреда. Не обязательно в данном случае должны иметь место последствия непосред-

ственно или вопрос о последствиях непосредственно к тем, кто совершил незаконные действия, — это несколько иной вопрос. Мы сегодня его, полагая, не рассматриваем.

Положение пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса меняют в том числе и общие положения, содержащиеся в статье 1064. Там речь о неправомерных действиях, здесь — о преступных, поскольку действия связываются с приговором в отношении судьи. Есть нечто головоломное, как мне представляется, если под правосудием в статье 1070 понимать только вынесение решений по существу, поскольку чаще всего, подчеркиваю — чаще всего, такие решения выносятся судом коллективно. И трудно здесь вести речь о приговоре, если решение выносится коллективно.

Причем если понимать вот так узко правосудие, то все действия по волоките, по невыдаче решения судьей не подпадали бы под оспариваемое положение и государство должно было бы возмещать вред, не связывая это возмещение с приговором в отношении судьи, поскольку они не являлись бы уголовно наказуемыми.

Вот при таком положении, при таком понимании правосудия оспариваемое положение в статье 1070 можно было бы, очевидно, признавать конституционным, как это делается в ряде заключений, экспертных оценок, в том числе и в той позиции, которая проводится Комитетом Государственной Думы по законодательству.

Но есть одно обстоятельство: материалы дела свидетельствуют о том, что правоприменительная практика, которую до сих пор никто не поправил, понимает эту оспариваемую норму широко. И она ссылается на эту норму в материалах дела. И повторяю — ни Верховный Суд, ни Высший Арбитражный Суд, по-видимому, не поправили никого в этой части.

И мне даже представляется, буквальное толкование вполне позволяет — я бы даже не понимал здесь правосудие узко, а только широко, только вот то, что выходит за рамки непосредственно вынесения решения по существу. Такое понятие тоже возможно, то есть три понятия возможны — в узком смысле, в широком смысле, включая и то и другое, и даже такое понятие, когда вот та формулировка, не правосудие, а вот та формулировка, которая употреблена в статье 1070, она, как мне кажется, по буквальному смыслу имеет в виду только то, что не относится к вынесению решения, потому что там речь идет о действиях судьи при осуществлении правосудия. А я сказал бы — о действиях судьи, имеющих отношение к осуществлению правосудия. Я бы вот так прочитал. И мне кажется, такое прочтение тоже вполне допустимо, хотя все три прочтения имеют под собой основание. Необходимо соответствующее толкование.

Если в оспариваемом положении речь идет о преступлении, то не является ли оно вообще излишним? Не есть ли необходимость тогда перенести соответствующий состав в часть 1, дополнить часть 1 в этом плане, если речь только о преступлении? Ведь если преступление совершает судья, то, следовательно, никаких сомнений нет в том, что вред должен быть возмещен. И вне всякого сомнения, если речь идет о преступлении, должна быть вина. Вот здесь одно накладывается на другое, и, признаться, не так просто найти соответствующее решение.

В любом случае трудно согласиться с тем, что оспариваемое положение статьи 1070 устанавливает особый режим возмещения вреда при осуществлении правосудия. Ведь ни одна инстанция не отрицала наличие причиненного вреда в проходящих по делу случаях. И мы все вынуждены признать — вред фактически причинен, казалось бы, надо и возместить его, в каком уж там режиме — я не знаю, но надо возместить. Все понимают, что вред причинен гражданам в результате соответствующих действий.

Речь идет не об особом режиме. Поставленные законодателем процессуальные условия вольно или невольно дали повод правоприменительным органам отказывать в возмещении очевидного вреда. И в той степени, в какой существующая норма применяется неконституционно, то есть не сама по себе норма, а в контексте правоприменительной практики — практики, лишенной надлежащего руководства со стороны высших судебных инстанций, норма приобретает неконституционный оттенок.

Дело, конечно же, Конституционного Суда поправить правоприменительную практику и дать основу для последующей работы законодателя. В ряде экспертных заключений содержатся конкретные предложения законодателю, например в заключении, подписанном Витрянским от Высшего Арбитражного Суда, да и в некоторых других. Полагаю, эти предложения заслуживают внимания законодателя. Спасибо.

<...>

Г.А. Жилин. Присаживайтесь, спасибо. Уважаемые судьи, есть вопросы? Пожалуйста, Валерий Дмитриевич.

В.Д. Зорькин. Если Вы позволите, у меня к уважаемым представителям законодательного органа есть следующий вопрос: если нет приговора, состоявшегося в отношении судьи, кто отвечает (и отвечает ли?) за действия органов судебной власти, в результате которых нанесен вред гражданину или какому-либо другому лицу или нарушены конституционные права, вот с такими нарушениями?

Г.А. Жилин. Пожалуйста, кто? Валерий Васильевич, пожалуйста.

В.В. Лазарев. При буквальном толковании того оспариваемого положения получается, государство не отвечает за вред. В то же самое время если есть приговор, то тогда статья 53 не имеет к этому никакого отношения, а вступает в силу статья 52 Конституции. Вот такая ситуация получается, как мне представляется.

В.Д. Зорькин. А в каком соотношении тогда будет находиться, уважаемый Валерий Васильевич, такое толкование, которое Вы сейчас даете, этой статьи с обязательством Российской Федерации перед Европейским Сообществом при подписании Конвенции, в соответствии с которой Европейский Суд, принимая решение, как раз учитывает, если нарушено право, ту меру ответственности, которой подвергается государство-нарушитель?

В.В. Лазарев. Вообще очень любопытная здесь возникает ситуация. Вот я смотрел на те вопросы, которые уважаемый судья-докладчик поставила перед экспертом: нарушается ли этой нормой и оспариваемым положением Конституция — раз, нарушается ли норма Гражданского кодекса и норма соответствующей конвенции — два, и как мог поступить правоприменитель.

Любопытная ситуация. Правоприменитель не мог следовать статье 53 или любой другой статье Конституции при наличии положения, закрепленного в статье 1070, поскольку он подменял бы Конституционный Суд и признавал бы ту норму неконституционной. Правоприменитель не мог бы также руководствоваться статьей 1064, как бы не ошибиться, нормой Гражданского кодекса, которая предусматривает общие основания ответственности. Почему? Потому что статья 1070 предусматривает специальную ответственность. Но, как это ни странно, со ссылкой на статью 15 Конституции, очевидно, правоприменитель мог бы руководствоваться актом международного права, поскольку он имеет преимущество перед внутренним законом и перед статьей Гражданского кодекса. Вот с этой точки зрения еще одна проблема, весьма любопытная в данном случае, вырисовывается. И со ссылкой на те акты, которые, в частности, Вы называете, международно-правовые, мне кажется, правоприменитель мог вынести решение, не принимая во внимание вообще положение статьи 1070.

В.Д. Зорькин. А на основе тогда каких норм?

В.В. Лазарев. Там статью 6 упоминают. На основе соответствующих норм, ратифицированных, признаваемых, во всяком случае Россией, на основе международно-правовых норм.

В.Д. Зорькин. Спасибо.

Г.А. Жилин. Еще вопросы есть?

Л.М. Жаркова. У меня есть вопрос.

Г.А. Жилин. Пожалуйста, Людмила Михайловна.

Л.М. Жаркова. Уважаемый Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, если Вы считаете, что при наличии приговора в отношении судьи должна действовать статья 52, то не есть ли это основание для взыскания вреда непосредственно с судьи, а не с государства и необходимо ли в данном случае привлечение государства?

Статья 52 говорит о том, что государство обеспечивает потерпевшему доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба, но не гарантирует само по себе возмещение этого ущерба. Вот у меня такой вопрос.

В.В. Лазарев. Компенсацию причиненного ущерба. Кем? В данном случае вопрос этот опять же можно трактовать по-разному: и обеспечивает компенсацию причиненного ущерба. Я бы полагал, что непосредственно государство в данном случае возмещает ущерб, а уж соответственно какова будет ответственность судьи перед государством — это вопрос другой.

Г.А. Жилин. Больше нет вопросов? Спасибо...

Позиция Конституционного Суда

...Отсутствие в... конституционных нормах непосредственного указания на необходимость вины соответствующего должностного лица или лиц, выступающих от имени органа государственной власти, как на условие возмещения государством причиненного вреда не означает, что вред, причиненный, в частности, при осуществлении правосудия незаконными действиями (или бездействием) органа судебной власти и его должностных лиц, в том числе в результате злоупотребления властью, возмещается государством независимо от наличия их вины.

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. 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.

Само по себе указание в пункте 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации на наличие вины судьи не может рассматриваться как противоречащее вытекающей из Конституции Российской Федерации обязанности государства возместить вред, причиненный при осуществлении правосудия судом как органом государственной власти или судьей как его должностным лицом.

При этом, однако, законодатель — в целях обеспечения общеправового принципа справедливости и достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и целей — вправе установить в порядке исключения, как это сделано применительно к случаям незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного ареста, возмещение государством вреда гражданину и независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (пункт 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации).

...Гражданским кодексом Российской Федерации в качестве общего основания ответственности за причинение вреда предусмотрено, что лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине (пункт 2 статьи 1064), т.е. по общему правилу бремя доказывания отсутствия вины возлагается на причинителя вреда. Оспариваемое положение является исключением из этого правила — в предусмотренном им случае не действует презумпция виновности причинителя вреда, вина которого устанавливается в уголовном судопроизводстве, т.е. за пределами производства по иску о возмещении вреда.

Такое специальное условие ответственности за вред, причиненный при осуществлении правосудия, связано с особенностями функционирования судебной власти, закрепленными Конституцией Российской Федерации (глава 7) и конкретизированными процессуальным законодательством (состязательность процесса, значительная свобода судебного усмотрения и др.), а также с особым порядком ревизии актов судебной власти. Производство по пересмотру судебных решений, а следовательно, оценка их законности и обоснованности осуществляется в специальных, установленных процессуальным законодательством процедурах — посредством рассмотрения дела в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. Пересмотр судебного решения посредством судебного разбирательства по иску гражданина о возмещении вреда, причиненного при осуществлении правосудия, фактически сводился бы к оценке законности действий суда (судьи) в связи с принятым актом, т.е. означал бы еще одну процедуру проверки законности и обоснованности уже состоявшегося судебного решения и, более того, создавал возможность замены по выбору заинтересованного лица установленных процедур проверки судебных решений их оспариванием путем предъявления деликтных исков.

Между тем в силу указанных конституционных положений это принципиально недопустимо, иначе сторона, считающая себя потерпевшей от незаконных, с ее точки зрения, действий судьи в ходе разбирательства в гражданском судопроизводстве, будет обращаться не только с апелляционной либо кассационной жалобой, но и с соответствующим иском, а судья всякий раз будет вынужден доказывать свою невиновность. Тем самым была бы, по существу, перечеркнута обусловленная природой правосудия и установленная процессуальным законодательством процедура пере-

смотра судебных решений и проверки правосудности (законности и обоснованности) судебных актов вышестоящими инстанциями.

...При столь большой зависимости результата осуществления правосудия от судебской дискреции разграничение незаконных решений, принятых в результате не связанной с виной ошибки судьи и его неосторожной вины, представляет собой трудновыполнимую задачу. Поэтому участник процесса, в интересах которого судебное решение отменяется или изменяется вышестоящей инстанцией, может считать, что первоначально оно было постановлено не в соответствии с законом именно по вине судьи. В этих условиях обычное для деликтных обязательств решение вопроса о распределении бремени доказывания и о допустимости доказательств вины причинителя вреда могло бы парализовать всякий контроль и надзор за осуществлением правосудия из-за опасения породить споры о возмещении причиненного вреда. Оспариваемое положение пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации не только исключает презумпцию виновности причинителя вреда, но и предполагает в качестве дополнительного обязательного условия возмещения государства вреда установление вины судьи приговором суда и, следовательно, связывает ответственность государства с преступным деянием судьи, совершенным умышленно (статья 305 «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта» Уголовного кодекса Российской Федерации) или по неосторожности (неисполнение или ненадлежащее исполнение судьей как должностным лицом суда своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если оно повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан, — статья 293 «Халатность» Уголовного кодекса Российской Федерации).

...Исходя из указанных особенностей гражданского судопроизводства и учитывая, что активность суда в собирании доказательств ограничена, законодатель вправе связать ответственность государства за вред, причиненный при осуществлении правосудия (при разрешении дела по существу) посредством гражданского судопроизводства, с уголовно наказуемым деянием судьи — в отличие от того, как это установлено для случаев возмещения вреда, повлекшего последствия, предусмотренные пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым ответственность государства наступает независимо от вины должностных лиц суда. В связи с этим оспариваемое положение не противоречит Конституции Российской Федерации.

5. Судебные акты, которые хотя и принимаются в гражданском судопроизводстве, но которыми дела не разрешаются по существу и материально-правовое положение сторон не определяется, не охватываются понятием «осуществление правосудия» в том его смысле, в каком оно употребляется в оспариваемом положении пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации; в таких актах решаются главным образом процессуально-правовые вопросы, возникающие в течение процесса — от принятия заявления и до исполнения судебного решения, в том числе при окончании дела (прекращение производства по делу и оставление заявления без рассмотрения).

Вследствие этого положение о вине судьи, установленной приговором суда, не может служить препятствием для возмещения вреда, причиненного действиями (или бездействием) судьи в ходе осуществления гражданского судопроизводства, в случае если он издает незаконный акт (или проявляет противоправное бездействие) по вопросам, определяющим не материально-правовое (решение спора по существу), а процессуально-правовое положение сторон. В таких случаях, в том числе в случае противоправного деяния судьи, не выраженного в судебном акте (нарушение раз-

умных сроков судебного разбирательства, иное грубое нарушение процедуры), его вина может быть установлена не только приговором суда, но и иным судебным решением. При этом не действует положение о презумпции вины причинителя вреда, предусмотренное пунктом 2 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Порядок возмещения вреда, причиняемого во всех таких случаях, а равно когда при причинении вреда в гражданском судопроизводстве уголовное преследование в отношении судьи прекращено по нереабилитирующим основаниям, подлежит законодательному урегулированию. Конституционному Суду Российской Федерации разрешение подобных вопросов неподведомственно, поскольку выходит за рамки его статуса как органа, осуществляющего правосудие посредством конституционного судопроизводства. Иное означало бы нарушение закрепленных Конституцией Российской Федерации разделения властей, самостоятельности органов законодательной и судебной власти, а также прерогатив Федерального Собрания и Конституционного Суда Российской Федерации (статьи 10, 11, 94, 118 и 125).

Исходя из этого Федеральному Собранию надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления, урегулировать применительно к названным случаям основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи), а также подведомственность и подсудность такого рода дел.

...За ошибку суда, повлекшую вынесение приговора, государство несет ответственность и обеспечивает компенсацию незаконно осужденному независимо от вины судьи. Вместе с тем Конвенция не обязывает государства-участники возмещать на таких же условиях (за любую судебную ошибку, независимо от вины судьи) ущерб, причиненный при осуществлении правосудия посредством гражданского судопроизводства.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод ратифицирована Российской Федерацией, вступила в силу на ее территории и, следовательно, является составной частью ее правовой системы. При этом Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и обязалась привести правоприменительную, в том числе судебную, практику в полное соответствие с обязательствами Российской Федерации, вытекающими из участия в Конвенции и Протоколах к ней. В связи с этим следует учесть, что при решении вопроса о том, были ли нарушены разумные сроки судебного разбирательства, Европейский Суд по правам человека исходит из того, что в каждом конкретном случае должны учитываться особенности дела, его сложность, поведение заявителя и соответствующих органов власти, а также важность затрагиваемых судебным разбирательством интересов заявителя.

Следовательно, оспариваемое положение пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации должно рассматриваться и применяться в непротиворечивом нормативном единстве с требованиями Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Иное расходилось бы с его действительным конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, и привело бы вопреки требованиям статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации и воле Федерального законодателя, ратифицировавшего Конвенцию, к блокированию ее действия на территории Российской Федерации.

Суды, рассматривая иски о возмещении государством вреда, причиненного лицу незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи) в гражданском судопроизводстве, если они не относятся к принятию актов, разрешающих дело по существу, не должны уязвлять конституционное право на возмещение государством вреда непременно с личной виной судьи, установленной приговором суда. Уголовно нена-

казуемые, но незаконные виновные действия (или бездействие) судьи в гражданском судопроизводстве (в том числе незаконное наложение судом ареста на имущество, нарушение разумных сроков судебного разбирательства, несвоевременное вручение лицу процессуальных документов, приведшее к пропуску сроков обжалования, неправомерная задержка исполнения) должны исходя из оспариваемого положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в его конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, и во взаимосвязи с положениями статей 6 и 41 Конвенции по защите прав человека и основных свобод рассматриваться как нарушение права на справедливое судебное разбирательство, что предполагает необходимость справедливой компенсации лицу, которому причинен вред нарушением этого права.

...Правоприменительные решения, основанные на акте, который хотя и признан в результате разрешения дела в конституционном судопроизводстве соответствующим Конституции Российской Федерации, но которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал истолкование, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, также подлежат пересмотру в порядке, установленном законом. Иное означало бы, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд может осуществлять истолкование акта, придавая ему иной смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, и тем самым подменять Конституционный Суд Российской Федерации, чего они в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации делать не вправе.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение, содержащееся в пункте 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу, поскольку на основании этого положения подлежит возмещению государством вред, причиненный при осуществлении правосудия посредством гражданского судопроизводства в результате принятия незаконных судебных актов, разрешающих спор по существу.

Данное положение в его конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, и во взаимосвязи со статьями 6 и 41 Конвенции по защите прав человека и основных свобод, не может служить основанием для отказа в возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в иных случаях (а именно когда спор не разрешается по существу) в результате незаконных действий (или бездействия) суда (судьи), в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства, — если вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением.

2. Конституционно-правовой смысл положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Федеральному Собранию надлежит в законодательном порядке урегулировать основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи), а также определить подведомственность и подсудность дел применительно к случаям, предусмотренным абзацем вторым пункта 1 резолютивной части настоящего Постановления, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 30 января 2001 г. № 2-П**

«По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Б.С. Эбзеева, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, В.Г. Ярославцева

с участием сторон и их представителей: судьи Арбитражного суда Челябинской области Т.В. Поповой, граждан Л.В. Катковой, Л.Н. Ледневой, И.Л. Суминой, А.Б. Михайловой, являющейся одновременно представителем ООО «Русская тройка», и граждан А.М. Губина, А.А. Лагунова, С.А. Малышева, С.В. Мордовченко, В.В. Особенко, С.Е. Семакина, О.Э. Соловей, С.А. Созонтова, С.А. Тараканова, С.А. Черемискина, С.Л. Шиловой, представителя гражданина А.И. Менжулина — доктора юридических наук Д.Н. Сафиуллина; постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — А.В. Попова; представителей органов государственной власти Кировской области — заместителя губернатора Кировской области П.И. Дмитриева и кандидата юридических наук Л.В. Терновой; представителя органов государственной власти Челябинской области — кандидата юридических наук Е.С. Четвертаковой

рассмотрел в открытом заседании дело «По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан»

<...>

Поскольку запрос Арбитражного суда Челябинской области, жалоба ООО «Русская тройка» и жалобы указанных 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 А.Я. Сливы, объяснения сторон и их представителей, заключения экспертов — кандидата юридических наук М.Ф. Ивлиевой и доктора филологических наук Е.Н. Ширяева, выступления приглашенных в заседание представителей: от Правительства Российской Федерации — С.Д. Шаталова, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — А.И. Бабкина, от Министерства финансов Российской Федерации — Н.А. Комовой, от Министерства по налогам и сборам Российской Федерации — А.А. Устинова, от Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства — Е.В. Калмыковой, от Министерства юстиции Российской Федерации — Л.К. Заудальской, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Статьей 1 Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» пункт 1 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» дополнен подпунктом «д», которым в перечень региональных налогов введен налог с продаж с зачислением сумм платежей по нему в бюджеты субъектов Российской Федерации и в местные бюджеты в размере соответственно 40 и 60% и с условием направления их на социальные нужды малообеспеченных групп населения, а сама статья 20 дополнена пунктом 3, в котором определены плательщики налога с продаж и некоторые его существенные элементы, включая объект налогообложения и налоговую базу, а также права субъектов Российской Федерации по установлению и введению в действие налога с продаж на своих территориях.

По мнению заявителей, эти положения, а также основанные на них и воспроизводящие их положения Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» не отвечают конституционным требованиям законного установления налога, нарушают принцип равенства всех перед законом и судом, конституционные гарантии права собственности, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, требование обязательности уплаты только законно установленного налога, единство экономического пространства, верховенство федерального закона и потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 7, 8, 18, 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (часть 2), 57 и 76 (части 2 и 5).

<...>

В.В. Лазарев. По меньшей мере в трех выступлениях заявителей утверждалось, что оспариваемые нормы законов, в том числе и федерального, но прежде всего — законов субъектов Федерации, противоречат Налоговому кодексу, коль скоро Налоговый кодекс во многом вобрал в себя соответствующие положения. Или же говорилось, что данный налог не является законно установленным. Или же говорилось, что ныне действующий Налоговый кодекс воспринял соответствующие конституционные положения и т.д., я не буду продолжать цитировать, во всяком случае в первых трех выступлениях заявителей такое было. Так вот, статья 6 части первой Налогового кодекса говорит о несоответствии нормативных правовых актов о налогах и сборах настоящему Кодексу. И говорится, что нормативные правовые акты о налогах и сборах, пункт 2, указываемые в пункте 1 настоящей

статьи, признаются не соответствующими настоящему Кодексу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи. Вопрос у меня такого рода: не следовало бы обратиться в суды общей юрисдикции с требованием о признании соответствующих норм, в особенности законов субъектов Федерации, не соответствующими Налоговому кодексу? Почему в материалах дела не проходит никакой документ с обращением в суд общей юрисдикции? Я бы мог сослаться на одно из постановлений Конституционного Суда, где говорится о том, что вопросы несоответствия одного закона другому рассматриваются в судах общей юрисдикции?

Б.С. Эбзеев. Кто пожелал бы дать ответ на этот вопрос?

Пожалуйста, Августа Борисовна.

А.Б. Михайлова. К некоторым жалобам заявителей из Кировской области приложены как раз решения суда Кировской области, областного суда, решение Верховного Суда Российской Федерации о том, что в обращении с подобным требованием нам было отказано. В рассмотрении его отказано в связи с тем, что Конституционный Суд в 1998 году принял постановление (по-моему, 16-П — сейчас точно не скажу) по поводу толкования статьи 125 Конституции, где говорилось, что данный вопрос не может быть предметом рассмотрения судов общей юрисдикции. Именно на этом основании нам было отказано. Мы требовали признать не соответствующим Налоговому кодексу Закон Кировской области. Правда, на момент обращения пункта 3 в статье 6 не было, и было сказано, что необходимо обращаться в судебном порядке в случае выявления несоответствия нормативных актов Налоговому кодексу. Может быть, на тот момент суд был и прав, отказав нам. Но буквально месяц назад один из моих доверителей обратился снова в областной Кировский суд с этим требованием, ссылаясь на уже существующий и введенный в действие пункт 3 статьи 5 Налогового кодекса, с просьбой признать не соответствующим Закон Кировской области, в части введения его с 1 февраля, Налоговому кодексу. Закончилось дело тем, что дело приостановлено областным судом до рассмотрения этого вопроса Конституционным Судом. То есть суды общей юрисдикции не берут на себя смелость решить данный вопрос. И остается только одно — обращаться в те судебные органы, которые нам еще не отказали. Иначе получается так, что нам отказывают в защите своих прав и законных интересов.

В.В. Лазарев. Я понял.

Б.С. Эбзеев. Благодарю Вас. Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. И второй вопрос, уважаемый председательствующий, связан опять же, я не знаю, кто может отвечать... но вопрос связан с возможностями регулировать налог с продаж, региональный налог — законом субъекта Федерации. В какой степени субъект Федерации свободен в избрании соответствующих мер, в избрании соответствующих норм, регулирующих установление налога с продаж, взимание его и так далее? В какой степени, в какой мере? Думаю, что кто-то из заявителей мог бы ответить.

Б.С. Эбзеев. Уважаемые представители, кто бы хотел ответить на этот вопрос? Вот Тамара Георгиевна мне подсказывает: а может быть, уважаемого профессора попросить ответить? Пожалуйста.

Д.Н. Сафиуллин. Здесь повторяли уже этот вопрос, мне казалось, он уже прозвучал — о том, что все исходило из того, что, регулируя эти отношения, субъекты регионов должны строго подчиняться тем законам и руководствоваться теми законами, которые изданы соответствующими органами государственной власти России, российскими федеральными законами.

И суть-то заключается в том, что федеральный закон или сознательно, или по незнанию, или по ошибке (в последней редакции этот закон) сформулирован так, что он дал возможность как угодно его толковать. Вот в чем дело. Все пороки, вытекающие из закона... А они каким-то образом постоянно ссылаются... Действительно, нельзя же прицепиться к Закону Челябинской области, если мы говорим, что он противоречит Закону Российской Федерации по налоговому законодательству. Он действительно противоречит, поскольку сам закон противоречит Конституции, вот в чем дело. Мы об этом говорили. У нас четко сейчас в Налоговом кодексе прописано, что региональные налоги (и в проекте раньше было прописано), что только в пределах параметров — названных, установленных пообъектно, по субъектно и так далее. Там расширяется этот круг, некоторые льготы могут расширяться, а ухудшаться по сравнению с федеральным законом — не могут. Это общий принцип. Вопрос заключается в том, что здесь федеральный законодатель не избрал размер какой-то, скажем, пределы размера слишком высоки. Полагаю, что следовало бы, конечно, более узкие рамки давать, а не до пяти или не устанавливать. Это уже другой вопрос, это воля законодателя.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи!

Позиция Государственной Думы (именно позицию Государственной Думы, а не свою личную я должен в данном случае оглашать в Конституционном Суде) содержится практически в том документе, которым вы располагаете и который имеется у сторон, у всех участников процесса. Я имею в виду позиции, изложенные Комитетом Государственной Думы по налогам и бюджету. И мне в связи с этим остается лишь обратить внимание на некоторые моменты, на некоторые вопросы. Конечно же, мы, очевидно, должны абстрагироваться от обстоятельств, почему, в силу чего появился налог с продаж, хотя эти обстоятельства очень любопытны. Почему абстрагироваться? Они экономического характера, они политического характера, хотя, повторяю, они очень и очень любопытны. Я располагаю ксерокопией письма из Министерства финансов на запрос Правительства Чувашской Республики относительно введения налога с продаж и воспроизвожу здесь несколько позиций только потому, что здесь так эмоционально прозвучала позиция Лидии Николаевны.

Так вот (я не все цитирую), при исчислении сумм финансовой помощи из федерального бюджета (трансфертов) объемы налога с продаж учитываются в доходной части территориальных бюджетов. По Чувашской Республике эта сумма составляет прогнозно около 170 миллионов рублей. Естественно, при невведении этого налога бюджет Чувашской Республики понесет потери на эту сумму, тем более что доходы должны быть направлены на социальные нужды малообеспеченных групп населения. При этом потери федеральным бюджетом не возмещаются.

Этот документ свидетельствует, в частности, и о том, что законы о налоге с продаж — это по существу региональные законы, и нужно, естественно, отделять (это общие положения) закон федеральный и законы субъектов Федерации, поскольку в одном из положений Постановления Конституционного Суда от 21 марта 1997 года № 5-П, в частности, говорится, что из статей 5 (части 2 и 3), 72 (пункт «и» части 1) и 76 (части 2) Конституции Российской Федерации вытекает, что регулирование федеральными законами региональных налогов носит рамочный характер и предполагает, что наполнение соответствующих правовых институтов конкретным юридическим содержанием осуществляется законодателем субъекта Российской Федерации.

Не буду далее цитировать. Кстати, это место из Постановления Конституционного Суда цитируется и в том документе, который вы приобщили к делу.

Обращаю также ваше внимание на то, что в целом ряде постановлений Конституционного Суда зафиксирована позиция, согласно которой пробельность соответствующего закона не может быть предметом оценок на предмет конституционности. И в целом ряде документов, исходящих от заявителей, как раз указывается на пробельность закона федерального, на который я, естественно, и обращаю свой взор. Если этот закон пробельный, то встает проблема оценки его на предмет конституционности.

Обращаю также внимание на то, что целый ряд терминов, целый ряд определений федерального закона предполагают творчество субъектов Федерации. И мне кажется, никак не противоречит принципу равноправия граждан установление в разных субъектах Федерации разных — разных по своему содержанию — налоговых обязательств в соответствии, конечно, с федеральным законом и соответствующими общими принципами. Но даже товары первой или не первой необходимости на далеком севере и на близком нам юге, наверное, все-таки могут быть разными. Разумеется, субъекты Федерации могут устанавливать и 2% налога с продаж и 4,99% или не устанавливать вообще. Это их право. И если мы полагаем, что где-то в Челябинске или в Чувашской Республике жизнь более предпочтительна, у нас есть возможность воспользоваться своим правом свободы передвижения, свободы предпринимательства и осуществлять свою деятельность, в том числе и предпринимательскую, в соответствии с теми законами, которые, повторяю, являются региональными, которые принимают субъекты Федерации в соответствии с той компетенцией, которой они располагают, имея в виду соответствующие статьи Конституции. Нет необходимости здесь их воспроизводить. Вот это тоже такое положение, которое носит общий характер. Но его, мне кажется, нужно иметь в виду, читая тот документ (вы видите, я к нему не прикасаюсь), исходящий от Комитета по бюджету и налогам. Там содержательные позиции, я обращаю внимание на некоторые моменты, которые, на мой взгляд, имеют отношение к оценке ситуации.

Я бы также все-таки обратил внимание на неясность отдельных терминов. Здесь об этом было правильно заявлено. Профессор Сафиуллин вообще полагает, что точно закон федеральный можно было бы каким-то образом и поправить, и внести в него что-то. Действительно законодатель в некоторой части может внести соответствующие дополнения. Я в этом не сомневаюсь. Но опять же та старая ситуация — из-за того, что какие-то отдельные

правоприменительные органы толкуют закон не в соответствии с его духом, общими принципами права, общими конституционными принципами права, далеко не всегда следует вывод о неконституционности самого закона. Из того, что где-то на требование признать противоречащим Налоговому кодексу закон субъекта Федерации суд говорит: «нет, обращайтесь в Конституционный Суд» — не следует, что Конституционный Суд непременно должен рассматривать конституционность данного закона, если он действительно противоречит тому же Налоговому кодексу.

Известны в данном случае два постановления Конституционного Суда, согласно которым, если вопрос ставится о неконституционности, то да. Но ведь нужно же ставить вопрос о противоречии федеральному закону соответствующего закона субъекта Федерации. И тогда суды общей юрисдикции и Верховный Суд обязаны соответственно реагировать на такого рода требования.

Поэтому, мне представляется, что, конечно, в том документе, на который я ссылаюсь, там признается в определенном смысле неконституционность при определенной опять же трактовке, когда ставятся в неравные условия предприниматели с образованием юридического лица и без образования юридического лица. Это в данном документе признается. В остальном, как видите, в этом документе содержится позиция, согласно которой федеральный закон не нарушает ни принципов свободного перемещения товаров и услуг, ни принципа единства экономического пространства, ни каких-либо иных принципов, и в данном случае приводятся соответствующие аргументы. Я их, повторяю, не цитирую, хотя, конечно же, заявители могут вполне, воспользовавшись этим документом, цитировать и ссылаться на то, что здесь как бы эта позиция была оглашена.

Последнее, на что обращаю внимание: в этом документе указывается, что только Закон Кировской области по порядку вступления в силу может быть признан противоречащим соответствующим нормам. А что касается Закона Челябинской области, Закона Чувашской Республики, то в силу сложившегося на тот момент положения (здесь воспроизводятся соответствующие нормы) они были приняты в соответствии с действующими тогда нормами.

Вот примерно то, что я хотел изложить. Спасибо.

<...>

А.Б. Михайлова. А Валерию Васильевичу можно вопрос задать? Валерий Васильевич, Вы сказали однозначно, что данный Федеральный закон не нарушает Конституцию, ни одной буквы как бы, ни одной части, ни одной статьи. Не кажется ли Вам, что налицо нарушение части 1 статьи 19, где говорится, что все равны перед законом в том, что разные субъекты Российской Федерации... в том, что федеральным законом им дана очень большая рамка размера, я пока говорю о размере, то есть о ставке налога, то есть от 0,1 может быть до 4,99?

Не кажется ли Вам, что федеральный законодатель тем самым дает субъектам возможность в общем-то произвольно толковать вот этот вопрос? И независимо от того, каков жизненный уровень, насколько развита экономика, производство и все остальное в регионе, независимо от этого, без

какого-либо экономического обоснования, как того требует Налоговый кодекс, устанавливать вот произвольно эту ставку налога? Например, берем Томскую область, там не установлен налог вообще. В Кировской области — 5%. Ну никогда не была Кировская область у нас процветающей. Вот не федеральный ли закон нарушает как раз часть 1 статьи 19 о равенстве всех перед законом и судом?

В.В. Лазарев. Полагаю, что нет. Ни Вы, ни я не можем решать, какая у нас область процветающая, какая не процветающая и что должны делать законодательный орган и правительство того или иного субъекта Федерации. Только они, избранные народом или сформированные в конституционно установленном порядке, решают, как им поступить. И с этой точки зрения полагаю, что в этом отношении, именно в этом отношении, я хотел бы подчеркнуть, федеральный закон идеален. Идеален. Потому что он не отдает вообще субъекту Федерации устанавливать эту ставку, а устанавливает верхний, можно сказать, предел. И выше 5% субъект Федерации не может установить, а только в рамках пяти. Или вообще не устанавливает этого налога, это его право. И с этой точки зрения, полагаю, что как раз, напротив, никакого неравенства, ни о каком неравенстве не можем вести речь, ибо действительно субъекты Федерации находятся на разном уровне: одни субъекты — доноры, другие — наоборот. И поэтому в соответствии с условиями, складывающимися в субъекте Федерации, должны быть разные эти ставки, должны быть разные решения. Правительству или законодательному органу, точнее в данном случае — именно законодательному органу, виднее, какую в данном случае установить ставку.

А.Б. Михайлова. Валерий Васильевич, согласны ли Вы с тем, что налог с продаж является косвенным налогом и что он включается в цену товара, который реализуется населению, что он какой-то своей частью ложится бременем на это самое население? Вот с этим можно согласиться или нет?

В.В. Лазарев. Не вполне я с Вами согласен. Вы задавали этот вопрос Алексею Владимировичу. Я плохо понимаю. Почему? Потому что в действительности, в идеале и согласно закону федеральному налог с продаж это все-таки налог, который ложится бременем на тех, которые ездят в СВ. Я вчера обратил внимание на один поезд — в нем вагоны, как в самолете, сидячие, купейные и СВ. Четыре часа езды — и такие разные. Так вот, в данном случае налог с продаж ложится только на тех, кто купил билет в СВ.

Более того, я цитировал один документ, согласно которому, я полагаю, что сотрудники министерства также будут по этому поводу говорить, согласно которому именно (ну и по федеральному закону) малообеспеченные слои населения должны в данном случае иметь что-то за счет высокооплачиваемых, получается, поскольку дорогостоящую мебель и прочее не все покупают, а вот малообеспеченные слои в этом отношении, коль скоро в их адрес направляются соответствующие средства, они могут (в идеале, повторяю) выигрывать. Поэтому о неконституционности федерального закона с этой точки зрения трудно говорить.

А.Б. Михайлова. Я не услышала ответа или не поняла — Вы очень много слов сказали, но можно еще раз уточнить: меня интересовал сейчас вопрос не о конституционности, а о том бремени покупателя, скажем того же чая,

на тех, кто использует услуги по телефонной связи. На них каким-то бременем падает этот налог с продаж, который включается в цену услуг, в цену этого товара? А ведь телефоном пользуются в первую очередь пенсионеры, инвалиды, матери больных детей и так далее.

В.В. Лазарев. И на весь чай как подакцизный товар или в данном случае весь чай облагается? Боюсь здесь оказаться неспециалистом. И с этой точки зрения любой чай облагается налогом с продаж, так? Любой. Опять мы вернемся к вопросу, какой в данном случае закон может подвергаться сомнению. Или федеральный закон, или закон субъекта Федерации. Если закон субъекта Федерации где-то в тот перечень, который, так сказать, установлен, вносит соответствующие продукты первой необходимости, то тогда этот вопрос будет уместен. Применительно к федеральному закону я там чая не нашел. Нет чая там. Вот Алексей Владимирович подсказывает мне: нет чая в федеральном законе.

А.Б. Михайлова. Да. А вот в федеральном законе в трех местах говорится о том, что он действительно целевой и направляется на социальные нужды малообеспеченных групп населения, да? А не кажется ли Вам, что как раз бременем-то именно на эти слои населения он и ложится частично? Не полностью, конечно. Это прямой плательщик налога. А потребитель платит сначала за товар, а потом уже этот налог идет в бюджет.

В.В. Лазарев. В данном случае вот «кажется — не кажется», «перекрестись — не перекрестись»: нужна статистика.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы ответили так, как могли и умели.

А.Б. Михайлова. Еще вопрос. Вот Вы сказали в своей речи, что где-то там предпринимателям, заявителям отказали в решении вопроса по установлению своих законов субъектов не соответствующими федеральному закону. «Где-то там» — я записала эту фразу. А Верховный Суд Российской Федерации, Вы как считаете, это суд общей юрисдикции, это не конечная, так сказать, инстанция, которая как бы поставила точку над «и» и сказала, что да, этот вопрос некомпетентен для разрешения судами общей юрисдикции? Или это тоже «где-то там»?

В.В. Лазарев. В Верховный Суд Российской Федерации, полагаю, в данном конкретном случае надо обращаться с требованием не о неконституционности. Как только там звучит положение о неконституционности закона субъекта Федерации — все, Верховный Суд откажет. Если бы этих там положений не было, если бы в Верховный Суд обращались с тем, что закон субъекта Федерации противоречит федеральному закону, Налоговому кодексу и не упоминалась Конституция, Вы вполне могли бы получить то, что надо.

А.Б. Михайлова. А как же тогда Арбитражный процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы? Здесь сказано, что вообще-то Конституция должна применяться судами непосредственно.

В.В. Лазарев. Это тоже дело общих судов. Да, действительно они должны применять непосредственно...

А.Б. Михайлова. Да, но об этом упоминать нельзя. Нужно молчать в суде о Конституции и только в Конституционном Суде можно?

В.В. Лазарев. Нет, по конкретному делу об этом упоминать можно. По конкретному делу. А когда речь идет о разграничении компетенции между Верховным Судом, скажем, и Конституционным Судом, то там очень строго, уже два постановления есть Конституционного Суда по этому поводу. Очень строго должен быть определен предмет Вашего обращения в суд — в тот и в другой.

А.Б. Михайлова. Спасибо.

Б.С. Эбзеев. Прошу прощения, кто-то поднимает руку. Это представитель стороны. Пожалуйста.

Д.Н. Сафиуллин. ...Возможно ли в законе, это как раз противоречит всем общеустановленным, общепринятым понятиям расчетов, приравнивать — безналичный называть наличным? Это явление нормальное с точки зрения юридической техники и конструкции? Вот, в частности, я рассчитываюсь по Интернету, это будет безналичный или наличный расчет? Хотя я виртуально рассчитываюсь.

В.В. Лазарев. Алексей Владимирович превосходит меня в этой части, в знаниях. Он хочет ответить на Ваш вопрос.

<...>

Б.С. Эбзеев. Спасибо. Искякли вопросы, так я понимаю? Таким образом, мы можем, уважаемые коллеги, перейти к вопросам судей. Пожалуйста, коллеги, кто желает задать вопрос? Пожалуйста, Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, наверное, к Вам будет первый вопрос. Он касается пункта 3 статьи 20 Закона. Скажите, пожалуйста, каков смысл в этих вот словах в последней части абзаца: «самостоятельно реализующие товары (работы, услуги)»? Речь идет о такой категории плательщиков налога с продаж, как индивидуальные предприниматели. И вот только применительно к этой категории говорится, что они являются плательщиками при условии... вводится это условие самостоятельной реализации товаров (услуг). Этого условия, обратите внимание, нет применительно к другим плательщикам — юридическим лицам, компаниям, иностранным юридическим лицам. Есть ли тут какой-то смысл?

В.В. Лазарев. Ваша честь, вот бы правильно разобраться с ходом и в существе вопроса, и в этой норме. Но, полагаю, именно этот момент в документе, представленном мною от Комитета по бюджету и налогам, и признается в качестве того, который вызывает вопрос на предмет конституционности, коль скоро здесь, боюсь ошибиться, дискриминация индивидуальных предпринимателей. Так ведь? В данном случае об этом идет речь, да?

Г.А. Гаджиев. Ну не знаю, какой был замысел законодателя. Я как раз поэтому и задал вопрос.

В.В. Лазарев. Вы знаете, в замыслах законодателя порой бывает тяжело разобраться, поскольку много законопроектов. Надо быть просто специалистом по налоговому законодательству, чтобы во всех этих замыслах разобраться. Я в данном случае не боюсь признать себя, так сказать, в некоторых вещах не то что неосведомленным, но... не могу я вникнуть в некоторые вещи, вне всякого сомнения. Вот так с ходом боюсь сейчас ошибиться при ответе на этот вопрос, поскольку он очень специфический.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, применительно к налогам субъектов Российской Федерации (региональным налогам) «законно установленными» могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, определенными федеральным законом.

...Перечень региональных налогов, внесение в него изменений и дополнений, круг налогоплательщиков, а также существенные элементы каждого регионального налога (в том числе объект налогообложения, налоговая база, предельная ставка налога) должны регулироваться федеральным законом, с тем чтобы не допускать излишнего обременения налогоплательщиков обязанностями по уплате налогов, устанавливаемыми законами субъектов Российской Федерации.

...Принятие федерального закона о региональном налоге порождает право субъекта Российской Федерации своим законом установить и ввести в действие данный налог независимо от того, вводят ли его на своей территории другие субъекты Российской Федерации. При этом законодатель субъекта Российской Федерации может осуществлять правовое регулирование регионального налога при условии, что такое регулирование не увеличивает налоговое бремя и не ухудшает положение налогоплательщиков по сравнению с тем, как это определяется федеральным законом.

...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 и сбора (пункты 6 и 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации). Неопределенность же налоговых норм может приводить как к нарушению прав граждан, так и к уклонению от исполнения конституционной обязанности по уплате налога.

...Федеральный законодатель, в отступление от сложившейся практики отказавшись от принятия отдельного закона, определяющего все необходимые характеристики нового налога, установил налог с продаж и осуществил соответствующее регулирование в рамках акта, имеющего общий характер, — Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

...Устанавливая региональный налог с продаж, федеральный законодатель был обязан определенно и непротиворечиво закрепить объект налогообложения. Вместо этого он ввел ряд дополнительных признаков для его обозначения, используя, в частности, неопределенные понятия, которые не имеют юридического содержания и различно толкуются при применении оспариваемых норм Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: «реализация товаров (работ, услуг) оптом», «дорогостоящие товары», «товары и услуги не первой необходимости», «товары первой необходимости» (части вторая и третья пункта 3 статьи 20), не предусмотрев каких-либо критериев для их определения, а также произвольно перечислил лишь некоторые товары (работы, услуги), реализация которых подлежит обложению налогом с продаж, и тем самым отказался от установления четких параметров объекта налогообложения.

...Приравнение — в целях Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» — к продаже за наличный расчет продажи с проведением расчетов посредством кредитных и иных платежных карточек, по расчетным чекам банков, по перечислениям со счетов в банках по поручениям физических лиц (часть четвертая пункта 3 статьи 20), при том что объект налогообложения (реализация товаров, операции по продаже товаров) смешивается с налоговой базой, т.е. стоимостью товаров, в результате привело в ходе правоприменительной практики к толкова-

нию объекта налогообложения как наличного денежного обращения, что не соответствует природе данного налога.

...Определение круга налогоплательщиков в зависимости от формы осуществления ими расчетов, произвольное и немотивированное приравнивание расчетов в безналичном порядке к наличным расчетам ставит юридические лица, приобретающие товары по безналичному расчету, и индивидуальных предпринимателей (их безналичные расчеты приравнены к наличным) в неравное положение, обусловленное различием организационно-правовых форм их хозяйственной деятельности. Неопределенный характер классификации плательщиков налога с продаж приводит — в противоречие со статьей 19 Налогового кодекса Российской Федерации — к неоднозначному пониманию его и региональными законодателями, и правоприменителями, и плательщиками налога и, следовательно, допускает возможность произвольного его применения.

...Недопустимо введение региональных налогов, которые позволяют формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на плательщиков других регионов.

...В связи с неопределенностью оспариваемых положений Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», подменной федеральным законодателем объекта налогообложения налоговой базой оспариваемые законы субъектов Российской Федерации различно трактуют обязанности налогоплательщиков по исчислению налога с продаж, в частности в случае отсутствия у них раздельного учета реализации товаров (работ, услуг) как подлежащих, так и не подлежащих налогообложению, что не может не приводить к нарушению конституционного принципа равноправия.

Оспариваемые законы субъектов Российской Федерации, воспроизводя неопределенные нормы Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», тем самым произвольно расширяют обязанности налогоплательщиков.

...Конституционный Суд Российской Федерации полагает необходимым обратить внимание федерального законодателя на то, что употребленная в части шестой пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» формулировка «ставка налога с продаж устанавливается в размере до 5 процентов» некорректна, поскольку допускает различное понимание (как включая 5 процентов, но не более, так и менее 5 процентов) и требует уточнения путем внесения изменения в данный Закон.

...По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации применительно к актам органов государственной власти и органов местного самоуправления о налогах и сборах требование законно установленного налога и сбора относится не только к форме, процедуре принятия и содержанию такого акта, но и к порядку введения его в действие. Указанное конституционное положение требует от соответствующих органов определять разумный срок, по истечении которого возникает обязанность каждого платить налоги и сборы, с тем чтобы не нарушался конституционно-правовой режим стабильных условий хозяйствования, выводимый, в частности, из статей 8 (часть 1) и 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

...При оценке оспариваемых положений Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» Конституционный Суд Российской Федерации не может не учитывать, что налог с продаж, введенный на основании федерального закона законами субъектов Российской Федерации, является источником доходной части бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Немедленное признание оспариваемых положений утративши-

ми силу может повлечь неисполнение указанных бюджетов и привести к нарушению прав и свобод граждан, что обуславливает необходимость установления в соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» порядка, сроков и особенностей исполнения настоящего Постановления.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации подпункт «д» пункта 1 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года) в части, касающейся включения в перечень региональных налогов налога с продаж.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 55 (часть 3) и 57, положения частей первой, второй, третьей и четвертой пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года), а также основанные на них и воспроизводящие их положения Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» как не обеспечивающие необходимую полноту и определенность регулирования налога с продаж, что порождает возможность его произвольного истолкования законодателями субъектов Российской Федерации и правоприменительной практикой.

Указанные положения должны быть приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации и во всяком случае утрачивают силу не позднее 1 января 2002 года.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 57, Закон Кировской области «О налоге с продаж» по порядку введения в действие. Поскольку он не мог быть введен в действие по крайней мере ранее чем по истечении одного месяца со дня его официального опубликования, неуплата налога с продаж за указанный период не может являться основанием для применения мер ответственности к налогоплательщикам Кировской области.

4. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 2 Закона Кировской области «О налоге с продаж», закрепляющей ставку налога с продаж, поскольку вопрос о ее установлении на основании федерального закона, как и проверка соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

5. Дела заявителей в части, касающейся привлечения их к ответственности за налоговые правонарушения, подлежат пересмотру соответствующими правоприменительными органами с учетом смысла примененных норм, выявленного Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении. При этом в силу требований федерального налогового закона (пункт 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации) все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налоге с продаж должны толковаться в пользу налогоплательщиков.

6. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения нормативных актов в Российской Федерации, воспроизводящие или содержащие такие же положения, какие настоящим Постановлением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, должны быть приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации с учетом пункта 2 резолютивной части настоящего Постановления.

**Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ
А.Л. Кононова**

...Налог с продаж из-за его конструкции, структуры и механизма действия обладает такими «врожденными» недостатками, которые подвергают сомнению само его существование. Понимая это, Правительство Российской Федерации в своей программе предусматривает его отмену. Таким образом, сложность и противоречивость самой природы налога с продаж, выраженная, в частности, в мотивировочной части решения Конституционного Суда, позволяет сделать вывод о том, что этот институт вообще не может быть корректно урегулирован законодателем с учетом всех предъявляемых к нему конституционных принципов и требований и должен быть признан не соответствующим Конституции Российской Федерации.

**Определение Конституционного Суда РФ
от 16 января 2001 г. № 1-О****«По делу о проверке конституционности примечания 2 к статье 158
Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой
гражданина Скородумова Дмитрия Анатольевича»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — адвоката Ю.А. Костанова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности примечания 2 к статье 158 Уголовного кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, заключение эксперта — доктора юридических наук А.Э. Жалинского, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации М.А. Каримова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — В.А. Кобзаря, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — Ю.А. Мерзоговой, от Министерства юстиции Российской Федерации — С.И. Никулина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Приговором Соломбальского районного суда города Архангельска от 18 марта 1999 года гражданин Д.А. Скородумов был осужден к пяти годам лишения свободы за присвоение вверенного ему чужого имущества в крупном размере (свыше 38 миллионов неденоминированных рублей). Основанием для квалификации преступления как совершенного в крупном размере послужило примечание 2 к статье 158 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которому хищение признается совершенным в крупном размере, если стоимость похищенного имущества в 500 раз превышает минимальный размер оплаты труда, установленный законодательством Российской Федерации на момент совершения преступления.

Как полагает заявитель, это предписание уголовного закона не позволило суду при рассмотрении его дела учесть происшедшее с момента совершения преступления (фев-

раль 1995 года) повышение минимального размера оплаты труда с 20 тысяч 500 немонетизированных рублей до 83 рублей 49 копеек в новом масштабе цен и тем самым воспрепятствовало применению положения части первой статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которому уголовный закон, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу. В результате, по мнению Д.А. Скородумова, были нарушены требования статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением, а в случае, если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

М.В. Баглай. ...Слово предоставляется Лазареву Валерию Васильевичу — постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые судьи Конституционного Суда!

Я не располагаю ни одним документом, исходящим от Государственной Думы, который позволял бы усомниться в конституционности пункта 2 примечания к статье 158 Уголовного кодекса. Таким образом, воля, которая выражена в этой норме, с точки зрения Государственной Думы, не подвергается сомнению в плане конституционности. Это первое, что я констатирую.

Второе, что можно констатировать, это то, что Конституционный Суд поставил целый ряд очень серьезных, обоснованных, интересных вопросов перед экспертами, а эксперты, в свою очередь, дали очень тщательный анализ ситуации, которая возникла в связи с запросом гражданина.

Очень хороший анализ проведен профессором А.Э. Жалинским, но блестящий анализ проведен профессорами А.И. Бойцовым и Б.В. Волженкиным. Вот те аргументы, которые приводятся в заключении экспертов А.И. Бойцова и Б.В. Волженкина, они вполне подходят для обоснования позиции Государственной Думы относительно конституционности пункта 2 примечания к статье 158 Уголовного кодекса. И было бы, наверное, даже неловко, если бы я начинал воспроизводить эти аргументы, все мы с ними ознакомлены, это специалисты в области уголовного права, и, следовательно, я не повторяю этих аргументов, воспринимая это экспертное заключение в качестве обоснования позиции Государственной Думы.

Может быть, я обратил бы внимание только на то, что в данном случае речь идет о необходимости тщательного толкования соответствующих норм с использованием всего того инструментария, который предлагается классической теорией интерпретации права. Вне всякого сомнения, и с этой точки зрения, конечно же, могут быть разные подходы, разные позиции, позиция одного эксперта одна, а позиция двух других экспертов — другая, но, мне представляются обоснованными позиции профессоров А.И. Бойцова и Б.В. Волженкина потому, что они используют все приемы толкования в комплексе, в системе, не ограничиваясь буквальным, естественно, толкованием, а очень сильно, на мой взгляд, используют и логическое, и историко-политическое (что тоже очень важно в данном случае), и системати-

ческое толкование. И в связи с этим тот аргумент, что нет изменения уголовного закона в сторону смягчения, нет вообще такого факта, полагаю, он вполне может быть воспринят в плане вынесения окончательного решения.

Кроме того, логическое толкование соответствующих норм, в особенности с использованием приема *ad absurdum* — доведения до абсурда во многих аспектах, во многих отношениях — также показывает неубедительность решения другого подхода.

Разумеется, было бы нелепо полагать, что, принимая данный критерий (уровень минимальной оплаты труда), мы не могли бы обеспечить принцип определенности, если бы пошли по иному пути, нежели тот, который предлагается пунктом 2 примечания к статье 158. Что могло бы получиться и что получается, если допустить иное? Получается, что суд первой инстанции может признать преступление тяжким, кассационный суд уже может не признавать тяжким, а суд надзорной инстанции уже может рассматривать совершенное деяние как административный проступок или какой-то иной. И с этой точки зрения нет определенности, нет обеспечения принципа справедливости, и, возможно, нет обеспечения интересов. Не возможно, а точно нет обеспечения интересов потерпевшего по данному делу.

Вот с этой точки зрения, а также и по целому ряду других соображений, которые приведены в этом экспертном заключении, полагаю, что данный пункт 2 примечания к статье 158 не нарушает конституционных норм, в частности той нормы, на которую ссылается заявитель, имея в виду 54 статью Конституции Российской Федерации.

Есть здесь, правда, одно обстоятельство, которое нуждается, видимо, в осмыслении, а именно то, что Федеральный закон от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» сделал оговорку, из которой следует, что он не может приниматься во внимание при рассмотрении подобного рода ситуаций. По-видимому, надо предположить, что законодатель вдруг начинает осознавать, ранее этот вопрос не вставал, хотя есть целый ряд постановлений Пленума Верховного Суда, но так остро вопрос не вставал, и, по-видимому, законодатель начинает понимать, что в данном случае эта оговорка уместна. И тем самым лишний раз подтверждается конституционность соответствующего пункта примечания к статье 158.

Более того, такого рода оговорка, возможно, давала бы повод обратиться в Верховный Суд с требованием признать незаконность соответствующих норм в Законе о минимальном размере оплаты труда, где такой оговорки не содержится. Вот те нормы, где такой оговорки не содержалось, они, видимо, противоречат Уголовному кодексу — в данном случае пункту 2 примечания к статье 158.

Вот такое соображение дополнительно мне представляется возможным изложить.

И в заключении еще раз повторю — Государственная Дума вполне разделяет всю аргументацию, которая содержится в заключении двух санкт-петербургских экспертов и соответственно в позициях целого ряда ведомств, которые также имеются в деле.

Спасибо.

М.В. Баглай. Спасибо.

Уважаемые судьи, как вопросы будем сейчас задавать? Или после Юрия Артемьевича? Нет возражений? Нет.

Юрий Артемьевич, пожалуйста.

Ю.А. Костанов. ...Присоединяюсь к своему предшественнику здесь. Полагаю, что жалоба Скородумова не подлежит удовлетворению. А норма, которую он обжалует, Конституции соответствует в полной мере.

Все. Спасибо за внимание.

М.В. Баглай. Спасибо.

Переходим к вопросам. Жалинский Альфред Эрнестович, Вам как эксперту предоставляется возможность задать вопросы выступившим. Есть у Вас вопросы?

А.Э. Жалинский. Нет.

М.В. Баглай. Нет, спасибо.

Уважаемые судьи, какие вопросы? Судья Кононов.

А.Л. Кононов. Оба выступавших ссылались на заключение экспертов Бойцова и Волженкина. Все-таки в этом заключении признается, что если законодатель как бы меняет свою оценку и говорит, что, скажем, уровень хищения или уровень суммы хищения, который считается крупным как таковым, в настоящее время уже другой — гораздо выше, то как в таком случае: эта оценка действует на предыдущий период или нет — как, по Вашему мнению?

М.В. Баглай. А к кому вопрос?

А.Л. Кононов. Я не знаю, может быть, к Валерию Васильевичу, он как-то больше ссылался на заключение.

В.В. Лазарев. Ваша честь, Вы очень хорошую оговорку в вопросе допустили: уровень хищения или уровень суммы. Вот уровень хищения не меняется, а уровень суммы — да, меняется. Только сумма — номинал, как говорил Юрий Артемьевич. Действительно, вот эти вещи и надо разводить: уровень хищения. Общественная опасность хищения не меняется в данном случае.

А.Л. Кононов. В таком случае, если законодатель изменил эту оценку, она действует на предыдущий период? Должны мы пересматривать тогда эти дела? Должны ли мы учитывать на момент осуждения эту оценку законодателем?

В.В. Лазарев. Нет, не должны учитывать — такова позиция экспертов, и полагаю, что она обоснованна. Кроме того, мне кажется, надо иметь в виду еще одно обстоятельство. Речь идет о законах, которые устанавливают или смягчают ответственность. Вот в данном случае мы имеем дело с бланкетной диспозицией нормы, а не с санкцией. Ответственность все-таки предусматривается санкциями нормы. А в данном случае речь идет о диспозиции, о ее бланкетности, и с этой точки зрения вывод, к которому приходят эксперты, на мой взгляд, обоснован.

А.Л. Кононов. Но эксперты как раз пишут другое: изменение кратности минимальной оплаты труда призвано отражать изменения в динамике законодательной оценки общественной опасности хищений, и когда эта кратность увеличивается, значит, это смягчает ответственность и должно учитываться. Эксперты как раз другое пишут.

В.В. Лазарев. Да, если бы речь шла о кратности, а в данном случае речь идет...

А.Л. Кононов. Вот об этом я Вас и спрашиваю.

В.В. Лазарев. В данном случае речь идет не о кратности.

А.Л. Кононов. За последние годы, скажем с 1991 по 1996-й, эта кратность менялась трижды — за пять лет. Как же здесь со стабильностью быть? Значит, во всех этих случаях все равно приходилось пересматривать дела, пересматривать приговоры, а в некоторых случаях, может быть, даже на разных стадиях: у кассационной инстанции одна была оценка, а когда дело пошло в надзорную инстанцию, законодатель уже изменил и опять приходилось учитывать эти изменения, так ведь?

В.В. Лазарев. Ваша честь, меня, не представляющего науку уголовного права, можно в каких-то вещах попутать, но в данном случае, мне кажется, когда речь идет о кратности, то в Уголовном кодексе, в примечаниях — 500, 300, 400, 500, 1000 — вот это кратность, а что касается всего остального, в данном случае речь идет не о кратности. Когда речь идет...

А.Л. Кононов. Я пока только о кратности. Я пока рассуждаю только о кратности: в 1991 году — 50 было, в 1994 — 200, в 1996 — в новом Кодексе уже 500 написали. За очень короткий период трижды менялась оценка законодателем этой кратности и, значит, и общественной опасности, так ведь?

В.В. Лазарев. Да, в этом случае конечно.

А.Л. Кононов. Практика должна была это учитывать, пересматривать дела?

В.В. Лазарев. Мне кажется, в данном случае нет. У нас же ситуация меняется, естественно, в обществе идут соответствующие процессы, в связи с этим меняется уголовный закон, но в данном случае речь не идет об обратной силе такого закона, поскольку тот прежний закон привязывался к совершенно другой ситуации.

А.Л. Кононов. Значит, Вы полагаете, что это не есть смягчение ответственности?

В.В. Лазарев. Применительно к тем, кто совершил соответствующие преступления до того, — нет.

А.Л. Кононов. Вот я и хотел выяснить, Вы все время ссылались на эти заключения экспертов, а они как раз оценивают как смягчение — изменение кратности. И у меня еще один вопрос: какое различие Вы проводите кардинальное между учетом этой кратности и учетом собственно изменения минимального размера оплаты труда?

В.В. Лазарев. Одно дело — кратность, и другое дело — изменение минимальной оплаты труда.

А.Л. Кононов. Я понимаю, но в чем разница, как Вы ее видите?

В.В. Лазарев. В том, что при изменении оплаты труда суть дела не меняется, то есть стоимость не номинальная, а реальная — практически та же самая. А когда речь идет о кратности вот в этом плане — 50 или 500, то в данном случае, конечно, ситуация меняется.

А.Л. Кононов. Но, по-Вашему она ведь тоже не меняется, Вы говорили, что это не должно учитываться.

<...>

М.В. Баглай. Еще, пожалуйста, какие вопросы? Валерий Дмитриевич Зорькин.

В.Д. Зорькин. Уважаемые представители, у меня к вам три вопроса.

В.Г. Стрекозов. К кому?

Ю.А. Костанов. К кому, ко мне? Мне сесть или?..

В.Д. Зорькин. Мне все равно, кто будет отвечать из лиц, представляющих принятый закон. Первый вопрос о соотношении между двумя положениями, содержащимися в статье 158: «значительный ущерб» и «крупный ущерб» — с точки зрения обсуждаемого вопроса, целей, которыми руководствовался законодатель, внося эту категорию — «крупный размер», через оценку приравнивания к минимальному размеру оплаты труда. Хотелось, чтобы вы пояснили. Я этот вопрос задал в свете вашего утверждения о том, что законодатель вводил понятие крупного размера через бланкетную норму для того, чтобы достигнуть цели и справедливости. Почему тогда в другой части он вводит размер значительного ущерба не через минимальный размер оплаты труда, а через оценочный вывод правоприменителей?

В.В. Лазарев. Уважаемый Валерий Дмитриевич, Ваш вопрос дает мне возможность вернуться к тому вопросу, который задавал уважаемый судья Анатолий Леонидович.

Вот мне кажется, когда речь идет о кратности, в данном случае — о значительности и о крупном размере, надо различать две ситуации. Одно дело, когда кратность увеличивается в случае инфляционных процессов, в случае каких-то дефолтных ситуаций, так? Вот это будет связано с крупным размером, как мне сейчас представляется. И другое дело, когда кратность может увеличиваться, когда где-то законодателю кажется, что вот этот ущерб незначительный и надо пересмотреть соответствующую норму и сделать кратность выше, значительность в данном случае имеется в виду, значительный ущерб. Вот с этой точки зрения, по-видимому, здесь есть какое-то соотношение между этими понятиями и разница, которую, конечно же, предстоит оценить. Во всяком случае, я еще раз повторяю, в свете того вопроса, что кратность повышается в силу разных обстоятельств. Иногда в силу того, что субъективно законодатель пересматривает свою позицию, а иногда в силу того, что идут инфляционные процессы.

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич, мой вопрос был связан не с этим. Я не хотел повторять вопрос Анатолия Леонидовича. Но Ваш ответ заставляет меня уточнить Вашу позицию. Значит, Вы исходите из того, что примечание 2 к этой статье относится и ко второй части статьи 158?

В.В. Лазарев. Я перечитаю сейчас, а Юрий Артемьевич попробует ответить. Извините, если возможно.

Ю.А. Костанов. На тот же вопрос. Соотношение здесь, на мой взгляд, в основном теперь уже на реальной судебной практике по определенному количеству дел вот каким образом выглядит: во-первых, в части 2, где упоминается значительный ущерб, речь идет об ущербе, причиненном гражданину. А в примечании речь идет о размере похищенного имущества. Это совершенно ведь разные вещи.

Когда говорили о значительном ущербе гражданина, то здесь Суд должен сам исходить из конкретных обстоятельств дела. Потому для одного гражда-

нина — это ничто, а для другого — это очень много. Мотоцикл, украденный в сельской местности, делает человека абсолютно беспомощным, он не может съездить в соседнее село за хлебом. Тот же мотоцикл, украденный у подростка в городе, — это украденная дорогая, но игрушка. Это разные вещи. И суд должен, исходя из конкретных обстоятельств, конкретного имущества, конкретного положения конкретного потерпевшего, оценивать эту категорию.

Когда речь идет об объеме похищенного, ведь обратите внимание, законодатель определяет только крупный ущерб, то есть не ущерб, а размер похищенного, ничего другого, потому что законодатель понимает, что крупный размер — это когда речь идет о крупном хищении, тогда речь идет о хищении денежных средств.

Даже если они похищают десятки автомобилей, на самом деле в карман к себе кладут все-таки деньги. Сто автомобилей в карман не положишь, что называется, сколько они кладут. На самом деле речь идет именно о денежных средствах, поэтому здесь существенное значение приобретает именно денежный размер того, что украдено. Вот таково соотношение между этими двумя самыми понятиями — размер похищенного и ущерб потерпевшего.

М.В. Баглай. Пожалуйста, еще, Валерий Дмитриевич?

В.Д. Зорькин. Второй вопрос, который я хотел Вам задать, носит более справочный, конкретный характер. Скажите, пожалуйста, сейчас какой минимальный размер оплаты труда учитывается при применении вот этой статьи, то есть от какого закона отправляется практика — от 19 июня 2000 года (Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда») или же что-то другое действует?

В.В. Лазарев. Вот здесь есть очень любопытная деталь. Получается, что в отношении правонарушений, которые совершены после принятия упомянутого Вами закона, нельзя на него ссылаться. Следовательно, какой-то в правоприменительной практике возникает тупик в этом отношении, как мне кажется.

Вообще принятие такой оговорки порождает целый ряд вопросов, которые должны быть, как мне представляется, истолкованы Пленумом Верховного Суда. Сказать сейчас (очевидно, это дело практики), какой закон действительно в данном случае применяется, очень сложно именно в связи с этим.

Если совершено правонарушение до принятия этого Закона 2000 года, то там все понятно, а если после, то получается вовремя, видимо, действует тот закон, в котором оговорки такого рода нет. Получается так. Но это тоже не особенно логично.

Теперь, возвращаясь к первому вопросу, действительно, в части первой статьи 158 — оценочная категория, оценочная, а в примечании она вполне определенная, и никакой конкретизации со стороны правоприменителя, со стороны суда не требует. Здесь очень четко определен ущерб, очень четко.

А там да, действительно, «значительный ущерб» — такая категория очень часто употребляется в уголовном праве — оценочное понятие. У профессора Наумова есть соответствующие исследования по этому поводу. И в зависимости от ситуации, от обстоятельств могут быть разные на этот счет ре-

шения. Но разные решения в пункте 2 примечания, они, по-видимому, недопустимы.

В.Д. Зорькин. И последний вопрос, Марат Викторович, третий вопрос. Если...

Т.Г. Морщакова. Я хотела бы уточнить один вопрос у Валерия Васильевича. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы сказали, что, собственно, дело других судов и, может быть, Верховного Суда — уточнить, какие именно нормы, на основе которых производятся все эти расчеты, являются соответствующими закону более высокого по юридической силе уровня или не являются соответствующим ему? Вы могли бы это конкретизировать — что именно, какие нормы в данной нашей ситуации применительно к примечанию статьи 158 Уголовного кодекса мог бы проверить Верховный Суд с точки зрения их соответствия акту более высокого уровня, но не Конституции?

В.В. Лазарев. Применительно к примечанию вряд ли, а вот в связи с изданием закона (в 2000 году, июнь), в котором содержится оговорка, практически запрещающая использовать установленный в нем минимальный размер оплаты труда в уголовно-правовых отношениях при квалификации, конечно, здесь возникает вопрос относительно тех законов, в которых такого рода оговорки не было, они могут быть проверены на предмет соответствия Уголовному кодексу. И с этой точки зрения, конечно же, это компетенция суда общей юрисдикции.

Т.Г. Морщакова. То есть на предмет соответствия как раз примечанию к нашей статье, да?

В.В. Лазарев. По-видимому, да. И в контексте всей практики правоприменения. Вообще, мне кажется, здесь может быть особое постановление Пленума Верховного Суда, которое многие бы вопросы снимало.

Т.Г. Морщакова. Тогда у меня к Вам еще один вопрос. Если Пленум на основе своего усмотрения мог бы нам объяснить, что значит «хищение в крупном размере» и как здесь нужно относиться к нормам, определяющим значительный вред, а также как нужно относиться в связи с этим к принципу справедливости при назначении наказания, означает ли это, что вопрос определения справедливого наказания в соответствии со справедливо установленной судом тяжестью преступления — это вопрос судейского усмотрения, а не законодательного регулирования?

В.В. Лазарев. Наверное, здесь это вопросы того и другого. По-видимому, и законодатель мог бы более определенно где-то... Юрий Артемьевич участвовал в этом процессе, и, полагаю, доказательно говорит о том, что там с точки зрения законодательной техники могли бы быть улучшения, в том числе и уголовного закона... это во многом, мне кажется, проблема судов общей юрисдикции, прежде всего Пленума Верховного Суда и судов, осуществляющих правоприменение по конкретным делам.

<...>

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Я бы хотел обратить внимание на два момента, которые вытекают из всего хода сегодняшнего процесса. Первый момент: наверное, надо перечитывать Маркса, и не рубль делать этой единицей, а пару сапог. Тогда все будет в порядке — пятисоткратная или тысячекратная стоимость пары сапог ставила бы все на свое место. А пока у нас рубль в каче-

стве такового основополагающего критерия, пункт 2 примечания статьи 158 не может быть подвергнут сомнению в плане конституционности.

И второй момент: в свете вопросов уважаемой Тамары Георгиевны, в особенности в свете выступления Судьи Верховного Суда, еще раз убеждаюсь в том, что предметом рассмотрения на предмет законности или конституционности должен быть Федеральный закон «Об установлении минимального размера оплаты труда», а не соответствующий пункт примечания к статье 158 Уголовного кодекса. Там, возможно, были бы очень серьезные сомнения в законности или конституционности соответствующего Федерального закона, и мне было бы трудно возражать против соответствующих позиций. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Вводя тот или иной показатель кратности минимального размера оплаты труда, на основе которого размер хищения оценивается как крупный, законодатель дает именно уголовно-правовую оценку общественно опасному деянию и порожденным им последствиям как с точки зрения причинения вреда собственнику имущества, так и с точки зрения неосновательного обогащения преступника. Реализация конституционного принципа обратной силы закона, устранивающего или смягчающего ответственность, обуславливается, следовательно, изменением содержания именно общественной опасности, противоправности и наказуемости преступления (часть первая статьи 14 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Увеличение показателя кратности, приводящее к повышению нижнего предела стоимости похищенного имущества, начиная с которого хищение может быть признано совершенным в крупном размере, влечет смягчение установленной ранее ответственности, поскольку осуществлено непосредственно в уголовном законе, реализуется в рамках уголовно-правовых отношений и направлено на обеспечение соразмерности наказания общественной опасности преступления.

...Минимальный размер оплаты труда, исходя из которого определяется такой квалифицирующий признак, как крупный размер хищения, устанавливается не уголовным законом, а законом иной отраслевой принадлежности. Его изменение не влечет изменение нормы уголовного закона, действовавшей на момент совершения преступления, поскольку по своей правовой природе минимальный размер оплаты труда является единицей расчета, которая определяется федеральным законодательством с учетом социально-экономических факторов и на определенный период, что в данном случае исключает возможность применения конкретного минимального размера оплаты труда в уголовно-правовых отношениях, возникших до его установления. Иное могло бы привести — вопреки воли законодателя — к декриминализации общественно опасных деяний и к нарушению принципа справедливости, предполагающего обеспечение соответствия наказания и иных уголовно-правовых мер характеру и степени общественной опасности совершенного преступления.

В современных социально-экономических условиях принятие федеральным законодателем решения о повышении минимального размера оплаты труда не может рассматриваться как издание закона, устранивающего или смягчающего уголовную ответственность за хищение...

Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Прекратить производство по делу о проверке конституционности примечания 2 к статье 158 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку жалоба Скородумова Дмитрия Анатольевича не отвечает требованиям Федерального конституци-

онного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба гражданина может быть признана допустимой.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова

Оспариваемая заявителем в настоящем деле норма уголовного закона устанавливает критерий крупного размера хищения чужого имущества. Таким размером признается стоимость имущества, в 500 раз превышающая минимальный размер оплаты труда, установленный законодательством Российской Федерации на момент совершения преступления.

Отсылка к законодательству Российской Федерации, устанавливающему минимальный размер оплаты труда, прямо указывает на то, что данная норма является бланкетной, и законодатель однозначно связывает, таким образом, возможное изменение в будущем крупного размера хищения, а следовательно, и оценку его общественной опасности с изменением в законодательном порядке минимального размера оплаты труда.

Элементарная математическая логика подсказывает, что размер хищения, установленный в уголовном законе как крупный, исчисляется из произведения постоянной величины кратности и изменяемой иным законодательством величины минимального размера оплаты труда, а потому не только кратность, но, по замыслу законодателя, и минимальный размер оплаты труда в одинаковой степени определяют квалификацию преступления. Следовательно, минимальный размер оплаты труда в контексте данной бланкетной нормы является вовсе не некоей условной единицей расчета в сугубо социально-экономических целях, а реальным и конкретным критерием для применителя уголовного закона, определяющим квалифицирующий признак преступления, его тяжесть и иные последствия. О том, что законодатель придал минимальному размеру оплаты труда именно такое значение, свидетельствует оговорка, что этот размер учитывается «на момент совершения преступления». В противном случае такая оговорка не имела бы смысла.

...Уже на момент осуждения Д.А. Скородумова с учетом изменения действующего законодательства о минимальном размере оплаты труда совершенное им хищение не могло быть квалифицировано как хищение в крупном размере, однако судом эти изменения не были учтены именно в силу прямого указания оспариваемого положения закона. В связи с этим странным и ничем не обоснованным выглядит утверждение о том, что данное положение якобы не затрагивает и тем более не нарушает конституционные права заявителя.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой

1. Крупный размер кражи (хищения) согласно пункту «б» части 3 статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации в данной норме предусмотрен как квалифицирующий признак и потому становится основным признаком состава преступления. Однако понятие крупного размера хищения может изменяться на протяжении действия нормы в зависимости от конкретных условий места и времени. При этом ни законодатель, ни правоприменитель не должны освобождаться от обязанности устанавливать объективное содержание такого меняющегося признака состава хищения, как его крупный размер. Как правило, повышающееся благосостояние общества будет приводить к увеличению стоимостного выражения крупного размера кражи, понижение же уровня благосостояния должно снижать порог представлений

о нем. Уголовный закон учитывает это с помощью оценочных понятий и на основе бланкетных норм.

...В отсутствие обоснованных принципов для установления минимального размера оплаты труда тенденция его роста может приводить при определении крупного размера хищения как к необоснованному ужесточению, так и к неоправданному смягчению ответственности. Это не может быть откорректировано только за счет изменяющейся кратности, так как рост этого показателя в значительной мере, если судить по моментам наиболее серьезных его сдвигов, также отражал падение платежеспособности российской денежной единицы, а вовсе не тенденцию к смягчению или ужесточению уголовного закона.

Таким образом, использование в уголовном законе для определения такого квалифицирующего признака хищения, как его крупный размер, формальной условной единицы, а именно 500-кратного минимального размера оплаты труда, изменения которого не обнаруживают необходимой объективной обоснованности, позволяющей дать реальную характеристику тяжести совершенного преступления, противоречит общеправовым требованиям определенности норм об уголовной ответственности и не согласуется с конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности, исключающими произвольное содержание уголовного закона (преамбула, статьи 19, 21 и 55 Конституции Российской Федерации).

...Нет каких-либо правовых оснований, чтобы не распространять на нормы о минимальном размере оплаты труда требования статьи 54 Конституции Российской Федерации об обратной силе закона, смягчающего уголовную ответственность, если изменение минимального размера оплаты труда свидетельствует об объективном увеличении того размера похищенного, который может оцениваться как крупный.

Примечание же 2 к статье 158 Уголовного кодекса Российской Федерации во всех случаях требует признания размера хищения крупным, когда стоимость похищенного в 500 раз превышает минимальный размер оплаты труда, установленный законодательством Российской Федерации на момент совершения преступления, т.е. вообще исключает оценку и учет реальных оснований и значения изменений минимального размера оплаты труда после совершения деяния. Это не соответствует части 2 статьи 54 Конституции Российской Федерации, которая не содержит каких-либо ограничений обратной силы уголовного закона, когда он по существу улучшает — любым способом — положение лица, совершившего преступление.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 20 февраля 2001 г. № 3-П

«По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 7 Федерального закона «О налоге на добавленную стоимость» в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Востокнефтепродукт»»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С. Хохряковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина

с участием представителя ЗАО «Востокнефтепродукт» — М.Ф. Ивлиевой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — А.В. Попова

...заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высше-

го Арбитражного Суда Российской Федерации — председателя судебного состава Н.Г. Вышняк, от Министерства финансов Российской Федерации — заместителя Министра М.А. Моторина, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам — А.А. Устинова, от Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации — Л.Д. Кузнецова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ЗАО «Востокнефтересурс» утверждает, что положение о фактически уплаченных поставщикам суммах налога на добавленную стоимость, содержащееся в абзацах втором и третьем пункта 2 статьи 7 Федерального закона «О налоге на добавленную стоимость», в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться двояко — как подразумевающее возможность уплаты налога с использованием различных форм расчета либо только денежными средствами, что позволяет правоприменителю не приравнивать к оплате денежными средствами в безналичной форме взаимозачет (расчеты при бартерных сделках и зачеты встречных требований, т.е. без фактического движения денежных средств) для исчисления налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате как покупателем, так и продавцом.

По мнению заявителя, данное положение — по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, — при определении суммы налога на добавленную стоимость, подлежащей внесению в бюджет, препятствует исключению из расчета сумм налога, уплаченных поставщикам товаров и материальных ресурсов при неденежных формах расчета, что ведет к неравному налогообложению лиц, находящихся в равном экономическом положении, нарушает равенство перед законом и судом, свободу экономической деятельности, право собственности и потому не соответствует статьям 19, 34, 35 и 57 Конституции Российской Федерации.

О.С. Хохрякова. ...Слово предоставляется постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору Лазареву Валерию Васильевичу.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Конституционного Суда, уважаемые участники процесса!

Всякий раз мы должны, видимо, начинать сначала, всякий раз должны танцевать от печки! И первый вопрос, который возникает: есть ли предмет спора? ЗАО «Востокнефтересурс» оспаривает конституционность нормы, которой нет. На день внесения жалобы в Конституционный Суд норма была, и ни в чем упрекнуть заявителя нельзя, но сегодня она, как уже было подчеркнуто, не действует. И первым федеральным законом, который признан утратившим силу со дня введения в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации, явился Закон Российской Федерации от 6 декабря 1991 года «О налоге на добавленную стоимость». А дальше в этой статье 2 Федерального закона № 118 перечислены все те акты, которыми вносились в названный закон дополнения и изменения.

Таким образом, оспариваемые в жалобе нормы налогового законодательства на основании статьи 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации» к началу рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации утратили силу. Однако их применением, по мнению заявителя,

были нарушены его конституционные права, а потому производство по данному делу, полагаю, может быть продолжено. Конституционному Суду еще предстоит решить, имели ли место нарушения прав, в том числе прав граждан, применительно к незавершенным правоотношениям, возникшим до введения в действие частей первой и второй Налогового кодекса Российской Федерации. И если «да», то вызваны ли эти нарушения неконституционностью норм закона или же дефектами собственно правоприменительной практики, а возможно, здесь не было ни того ни другого, а было элементарное несоблюдение требований законодательства заявителем.

Всегда, когда старая норма не действует, возникает по меньшей мере два вопроса: не были ли нарушены конституционные права заявителя требованием нормы, утратившей силу, и какова воля законодателя, выраженная в новом законе, не смягчает ли она налоговое бремя, не должна ли она в таком случае распространять свое действие на те отношения, которые возникли до ее издания?

Сразу должен сказать, что проблема обратной силы новой нормы должна решаться в арбитражном суде. Выяснить вопрос о том, нарушены были или нет права заявителя, не представлялось, да и теперь пока еще не представляется возможным без установления конституционности положений статьи 7 Закона Российской Федерации от 6 декабря 1991 года в той части, в части тех положений, которые определяют порядок исчисления сумм налога на добавленную стоимость, — сумм, подлежащих внесению в бюджет. Таким образом, вопрос о прекращении дела может последовать после публичного исследования всех материалов.

А если уж танцевать от печки, то вновь приходится констатировать очевидное, а именно то, что юридические лица, как и частные, и государственные, независимо от их организационно-правовой формы, являются субъектами конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы, закрепленные статьей 57 Конституции Российской Федерации.

Конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы, закрепленная данной статьей Конституции, как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции», имеет особый, а именно публично-правовой, а не частноправовой, не гражданско-правовой характер, что обусловлено публично-правовой природой государства и государственной власти с публично-правовым характером налога и государственной казны. С фискальным суверенитетом государства связаны законодательные формы учреждения налога, обязательность, принудительность его изъятия, односторонний характер налоговых обязательств.

Вследствие этого спор по поводу невыполнения налогового обязательства находится в рамках публичного, а не гражданского права. Вынужден констатировать это обстоятельство, поскольку понятие «оплата» в гражданском праве понимается как оплата в денежном выражении, а в сфере налоговых отношений оплата понимается иначе. Достаточно сослаться в связи с этим на статью 167 части второй Налогового кодекса, а в соответствии со

статьей 11 части первой Налогового кодекса, если Налоговый кодекс предусмотрел использование какого-то термина, то уже не допускается применение его в том значении, какой используется в других отраслях права.

Заявитель, точнее — представитель заявителя, сегодня также апеллировал к Гражданскому кодексу. И в этом плане возникает вопрос, насколько это правильно, насколько это уместно в связи с той позицией Конституционного Суда, которую я озвучил.

В соответствии с законодательством и известным постановлением Конституционного Суда конституционное обязательство по уплате законно установленных налогов и сборов может считаться исполненным в тот момент, когда денежные средства налогоплательщиков поступают на бюджетные счета. Конституционная обязанность каждого налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной в тот момент, когда изъятие части его имущества, предназначенной для уплаты в бюджет в качестве налога, фактически произошло. Положение об уплате налога, содержащееся в статье 57 Конституции Российской Федерации, понимается как фактическое изъятие налога у налогоплательщиков. Это все из Постановления Конституционного Суда от 12 октября 1998 года № 24.

Применительно к нашему делу следует дать четкий ответ на один вопрос: поступили или не поступили в бюджет налоговые суммы, а если поступили, то в тех ли количествах, какие требует закон. Однако ответ на этот вопрос не относится к сути конституционного разбирательства.

Суть конституционного разбирательства — о порядке исчисления налога. Здесь фактически и спора-то, по-видимому, нет. Вновь приходится начинать сначала. Если законодатель установил обязанность платить налог на добавленную стоимость, в чем никто, в том числе и заявитель, не сомневается, то эту обязанность как законно установленную надо выполнить. Этого требует Конституция. Если законодатель нигде не оговаривает, что абзацы второй и третий пункта 2 статьи 7 не распространяются на бартерные или какие-то им подобные сделки, то со всей очевидностью действуют общие правила. Кому предотвращать возможный произвол и усмотрение органов и должностных лиц в их взаимоотношениях с налогоплательщиками? Кто имеет право толковать соответствующий закон, на кого возложена обязанность обеспечивать права и законные интересы организаций и граждан в подобных случаях?

Вопросы не риторические. И ответ на них все-таки однозначен. Согласно статье 127 Конституции Российской Федерации высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, является Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, которому принадлежит право в том числе и осуществления судебного надзора и право разъяснения по вопросам судебной практики.

В контексте статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» для признания наличия сложившейся правоприменительной практики абсолютного единства правовых позиций правоприменителя не требуется. Такова опять же позиция Конституционного Суда. Однако, согласитесь, уважаемые судьи, что подавляющим мнением в этом случае должна быть позиция высшей судебной инстанции, в которой четко, черным по белому, обозначалось бы отрицание распространенности

абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 7 оспариваемого закона при взаимозачетах в обязательствах в случаях совершения бартерных сделок.

Заявитель таких материалов не представил. Напротив, он ссылается на целый ряд актов, которыми подтверждается общий порядок взимания налогов, независимо от того, в какой форме совершалась сделка. Поэтому складывается впечатление, что именно этот порядок не был соблюден заявителем. Именно поэтому были вынесены соответствующие решения в его адрес в связи с конкретными обстоятельствами дела. Налоговый платеж представляет собой... а в общем-то, наверное, смысла нет цитировать соответствующую норму законодательства — норму, которая нашла свою конкретизацию также в одном из постановлений Конституционного Суда, но следует указать, что это всегда бремя — налог, что это всегда ограничение прав граждан. И специфика данного ограничения в том, что оно с самого начала без сомнения конституционно в силу статьи 57 Конституции, если не нарушено предусмотренное данной статьей условие.

<...>

Уважаемый Валерий Дмитриевич, вне всякого сомнения, Конституционный Суд может делать многое, но, наверное, тоже не все, согласитесь со мной. Во всяком случае, правильно, что Конституционным Судом установлены те основные составляющие, которые должны быть в законе по поводу налогового бремени, налогового обязательства.

Процессуальный аспект установления налога предполагает решение того, кто устанавливает налоговый платеж, каким актом, кто платит, с какой налоговой базы, в каком размере, в какой срок, установлены ли какие-то льготы по платежам и для кого. У меня не было бы необходимости вновь и вновь обращаться к этим вопросам, если бы в выступлении представителя заявителя не было указано, что нет ясности в соответствующих вопросах, не все элементы налога установлены законом, поэтому, извините меня, я вынужден иногда именно в связи с этим обстоятельством, в связи с содержанием соответственно жалобы обращаться к, казалось бы, понятным и известным, во всяком случае судьям Конституционного Суда, вопросам.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно обращался к конституционному понятию «законно установленные налоги и сборы» и, раскрывая содержание этого понятия, указывал, что установить налог или сбор можно только законом, налоги, взимаемые не на основе закона, не могут считаться законно установленными.

Конституция Российской Федерации исключает возможность установления налогов и сборов органами исполнительной власти. Установить налог или сбор не значит только дать ему название. Необходимо определение в законе существенных элементов налоговых обязательств. Можно было бы сослаться на Постановления от 4 апреля 1996 года и от 18 февраля 1997 года, а некоторые из существенных элементов определены в статьях 3 и 6 (часть 1) Налогового кодекса.

Вместе с тем Конституционный Суд признает, поскольку Правительство Российской Федерации, с одной стороны, в рамках своей компетенции обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, в том числе налоговой, политики, а с другой стороны, осуществляет иные

полномочия, возложенные на него федеральным законом, право правительственных органов на основании федерального закона установить порядок взимания налога, не затрагивая существенных элементов налогового обязательства, оно неоспоримо.

Я бы опять это не подчеркивал, но в нашем случае приходится ссылаться на инструкцию Госналогслужбы России № 39 от 11 октября 1995 года «О порядке исчисления уплаты налога на добавленную стоимость», пункт 16 которой требует выделять отдельной строкой в первичных учетных документах суммы налога на добавленную стоимость, если расчет осуществляется без фактической оплаты денежными средствами. Кстати, систематическое толкование оспариваемых положений статьи 7 лишний раз доказывает, что законодатель признает осуществление расчетов без фактической оплаты денежными средствами.

Системный анализ оспариваемых норм закона позволяет утверждать, что все процессуальные требования, в том числе те, которые неоднократно были подтверждены в заседаниях Конституционного Суда, в частности по надлежащему указанию в законе всех элементов налогового обязательства, применительно к настоящему делу соблюдены. В этой части представляются убедительными аргументы, анализ ситуации, который содержится в имеющемся в деле письме, поступившем из Министерства по налогам и сборам, от 30 июня 2000 года.

Это первое, что напрашивается в качестве вывода. Второе, как уже сказано выше, связано с установлением фактической стороны данного конкретного дела. Хотя это не предмет анализа в этом судебном зале, это прерогатива арбитражных судов, но все-таки нет оснований сомневаться в правильности выводов соответствующих судебных инстанций. А выводы эти таковы, что заявитель уходил от выполнения налогового обязательства, нарушая названную выше инструкцию № 39. На этот счет достаточно убедительны аргументы, которые содержатся в письме статс-секретаря — заместителя директора Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации от 11 августа 2000 года.

Конечно, уважаемые судьи, по своему статусу постоянный представитель Государственной Думы должен проводить позицию представляемого учреждения. В связи с этим не могу не сказать, что материалы дела были рассмотрены в Комитете Государственной Думы по бюджету и налогам, и основополагающая позиция Комитета состоит в следующем (цитирую этот документ): «В соответствии с подпунктом «б» пункта 2 статьи 3 Закона объектами налогообложения считаются обороты по реализации всех товаров как собственного производства, так и приобретенных на стороне, а также обороты по реализации товаров (работ, услуг) в обмен на другие товары (работы, услуги)».

При этом в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Закона облагаемый оборот определяется на основе стоимости реализуемых товаров (работ, услуг) исходя из применяемых цен без включения в них налога на добавленную стоимость.

Таким образом, исходя из указанных норм обороты по реализации товара (работ, услуг) являются объектами налогообложения вне зависимости от формы оплаты. Далее идет ссылка на пункт 3 статьи 10 Закона и инструкцию

по его применению, издаваемую Государственной налоговой службой Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации. И цитируется подпункт «в» пункта 16 Инструкции № 39. Так вот, установлено, что сумма налога на добавленную стоимость выделяется отдельной строкой в первичных учетных документах, на основании которых производятся и расчеты в том числе при зачете взаимных требований.

Приведенные правовые нормы свидетельствуют о том, что в случае проведения зачетов взаимных требований на основании статьи 410 Гражданского кодекса Российской Федерации налог на добавленную стоимость исчисляется налогоплательщиком на общих основаниях, то есть никаких исключений нет.

Затем в данном документе указывается: «Зачетный механизм, определяющий порядок исчисления подлежащей взносу в бюджет суммы налога, не может зависеть от формы расчетов между продавцом и покупателем, поскольку принцип определения добавленной стоимости, определенный указанной нормой, не обуславливается какими-либо особенностями отношений между хозяйствующими субъектами».

И наконец, последнее. Комитет Государственной Думы подчеркивает, что Государственная Дума подтвердила обоснованность изложенной позиции принятием части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Главой 21 «Налог на добавленную стоимость» данного документа рассматриваемая проблема решена путем самостоятельного определения понятия «оплата товаров (работ, услуг)». В соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 167 оплатой товаров (работ, услуг), в частности, признается прекращение обязательств зачетом. То есть практически в этом плане ничего не изменилось.

Я опускаю сугубо юридическую, скорее процессуальную, сторону вопроса, который также содержится в этом документе. Документ, мне представляется, в этой части недостаточно выверен. Это я опустил. А воспроизведение тех положений, которые в данном случае имели место, позволяет сделать общий вывод о том, что нет неясности в нормах, нет предмета для конституционного спора, а есть основание для прекращения производства по делу в порядке статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде».

Спасибо.

О.С. Хохрякова. Спасибо.

Валерий Васильевич, у Вас есть этот документ — позиция Комитета? Он оформлен?

В.В. Лазарев. В принципе он есть. Но это тот случай, когда я бы не настаивал на том, чтобы приобщить его к делу, лишь по той причине, что, как мне представляется, там есть определенные неточности, невыверенность в правовой стороне вопроса. И потому я ограничился изложением основных выводов этого документа.

О.С. Хохрякова. Хорошо.

Судья Валерий Дмитриевич Зорькин.

В.Д. Зорькин. Поскольку Комитет официально вручил этот документ представителю, я не хотел бы вторгаться в полномочия представителя Государственной Думы, какие материалы представлять, это его право, но я не

запросил мнение Комитета только имея в виду предварительную договоренность с Валерием Васильевичем, что этот отзыв будет сюда представлен. Поэтому или Валерий Васильевич сейчас его оставляет для протокола, или я тогда продублирую то, что собирался сделать до разговора с Валерием Васильевичем. Поэтому я бы настаивал на том, чтобы этот отзыв был представлен и был в материалах дела.

В.В. Лазарев. Ваша честь, я не возражаю против того, чтобы оставить его в Конституционном Суде, но лишний раз, еще один раз подчеркиваю то обстоятельство, что позиция Государственной Думы в данном случае не может базироваться на этом документе во всей полноте сделанных выводов. На мой взгляд, там правовые аспекты недостаточно выверены. С такой оговоркой, естественно, вне всякого сомнения, у меня нет никаких оснований скрывать, извините, данного рода документ.

В.Д. Зорькин. Я хотел, Валерий Васильевич, подвергнуть Вашу позицию такому конституционно-правовому истолкованию.

О.С. Хохрякова. Судья Данилов Юрий Михайлович.

Ю.М. Данилов. Думаю, что мы полностью бы реализовали принцип состязательности в нашем процессе, закрепленный в нашем законе, в том случае, если бы Валерий Васильевич хотя бы представителю стороны этот документ все-таки представил, а мы могли бы его запросить в то время, когда рассматривали бы уже в совещательной комнате эти все вопросы. Поскольку Вы его цитировали, Вы на него ссылались, на слух очень трудно, наверное, представителю стороны каким-то образом составить себе представление о его основных позициях. Наверное, было бы с Вашей стороны и корректно, и галантно стороне этот документ представить.

А у Конституционного Суда есть возможность его запросить в другом порядке.

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения.

Ну если относительно галантности, то и с этой точки зрения, в конце концов, я возражать не буду. С той оговоркой опять же, что в данном случае он может цитироваться с соответствующей оговоркой.

В.В. Зорькин. Поскольку возник как бы квазиинцидент, то я поэтому и сказал о предварительной договоренности с Валерием Васильевичем. Мне казалось, что если он передумал, то он обязан был предупредить судью-докладчика, что не будет представлять этот документ.

В.В. Лазарев. Коль скоро это, так сказать, вызвало такую дискуссию: документ мне поступил только вчера. К сожалению, я не смог, а должен был его осмыслить, посмотреть. Вот о чем речь.

<...>

О.С. Хохрякова. У представителя заявителя есть вопросы к представителю стороны, принявшей оспариваемый акт?

М.Ф. Ивлиева. Да, Ваша честь.

О.С. Хохрякова. Пожалуйста, слушаем Вас.

М.Ф. Ивлиева. Я бы хотела задать вопрос представителю Государственной Думы Валерию Васильевичу. В своем выступлении он сослался на то, что новый Налоговый кодекс, вторая часть, которая по-новому регулирует отношения, связанные с исчислением и уплатой налога на добавленную

стоимость, решил полностью в том числе и ту проблему, которую обозначает в своей жалобе заявитель. При этом он сослался на статью, которая регулирует порядок начисления налога на добавленную стоимость, то есть что считать датой совершения оборота. И действительно, Налоговый кодекс закрепляет, что в целях настоящей статьи оплатой товаров (работ и услуг) признается прекращение встречного обязательства приобретателям указанных товаров путем выдачи векселя, бартером и так далее. Но у меня вопрос, поскольку речь идет о начислении. В нашем заявлении мы тоже ставим вопрос о возмещении налога. Так вот, решил ли Налоговый кодекс эту проблему? Позволяет ли новая редакция, то есть соответствующая статья 179 Налогового кодекса, возмещать налог входной без факта оплаты?

Это мой вопрос. Если уж так все хорошо, сошлитесь, пожалуйста, где дается такая возможность при проведении зачета возместить этот налог, если нет факта оплаты денежными средствами.

В.В. Лазарев. Полагаю, что, во-первых, глава 21 должна быть принята во внимание, и с этой точки зрения нельзя ограничиваться одной статьей; во-вторых, надо учитывать и тот факт, что вновь не исключаются соответствующие инструкции, подобные той, которая имела место в Вашем деле, в Вашем случае, и, следовательно, соответствующие вопросы будут урегулированы точно так же, как они были урегулированы до вступления в силу нового Кодекса.

Вот как бы я ответил, уважаемая Марина Федоровна.

М.Ф. Ивлиева. То есть опять Вы передаете все на усмотрение правоприменителя. Не законодателя. То есть правоприменитель будет этот вопрос регулировать так, как ему это выгодно.

В.В. Лазарев. Речь не идет о правоприменителе. Я ссылаюсь на известное постановление Конституционного Суда, в котором этот вопрос практически решается применительно к правительству и правительственным органам.

<...>

Высокий Суд! Конечно, когда есть неустранимые неясности законодательства, то приходится выносить соответствующее решение. Но насколько показало исследование материалов дела, неустранима эта неясность только для заявителя — для того, кто обратился с жалобой. Для других участников процесса и вообще по сути нет неясности вообще.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации используемые в нем институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено данным Кодексом (пункт 1 статьи 11). Гражданский кодекс Российской Федерации рассматривает плату как лишь один из возможных способов исполнения возмездного договора: в соответствии с пунктом 1 статьи 423 возмездным является договор, по которому сторона должна получить плату или иное встречное предоставление за исполнение своих обязанностей, а в соответствии со статьей 410 обязательство прекращается полностью или частично зачетом встречного однородного требования,

срок которого наступил либо срок которого не указан или определен моментом востребования.

Это, однако, не означает, что положение абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» о фактически уплаченных поставщикам суммах налога должно пониматься только как уплата непосредственно в виде денежной суммы и что уплатой не может быть признан зачет встречных требований, осуществляемый на основании статьи 410 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Из взаимосвязанных положений названного Закона, определяющих природу налога, предназначение и порядок его уплаты (статьи 1, 3, 4 и 7), вытекает, что исчисление подлежащей взносу в бюджет суммы налога не зависит от формы расчетов между продавцом и покупателем, поскольку оно основано на общем правиле определения добавленной стоимости как разницы между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг) и стоимостью материальных затрат на их производство и реализацию, не обусловленным какими-либо особенностями отношений между хозяйствующими субъектами. Этот единый порядок исчисления налога на добавленную стоимость при использовании налогоплательщиком любых законных форм реализации товаров (работ, услуг), в том числе путем обмена одних товаров на другие, при уступке требования и т.п., будучи одним из существенных элементов налогообложения, обеспечивает единообразное понимание положения о фактически уплаченных поставщикам суммах налога. Ограничительное толкование данного положения (как оплата только денежными средствами поставленных товаров и в составе их цены — предъявленной суммы налога) привело бы к его противоречию с содержащимся в статье 1 Закона правилом определения добавленной стоимости и создало бы правовую неопределенность, что недопустимо.

Таким образом, по смыслу абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» под фактически уплаченными поставщикам суммами налога подразумеваются реально понесенные налогоплательщиком затраты (в форме отчуждения части имущества в пользу поставщика) на оплату начисленных поставщиком сумм налога. Поэтому оспариваемое положение не нарушает принцип юридического равенства и вытекающее из него требование равного налогообложения как необходимого условия законно установленного налога, а также связанную с этим унификацию налоговых изъятий как принцип правового регулирования налогообложения (статьи 19 и 57; статья 75, часть 3, Конституции Российской Федерации), равно как и не создает каких-либо препятствий для осуществления закрепленной статьями 8 и 34 Конституции Российской Федерации свободы предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

...Правоприменительная практика государственных налоговых органов свидетельствует о том, что суммы налога на добавленную стоимость по товарам, расчеты за которые между предприятиями производятся без фактического движения денежных средств (зачет встречных требований, бартерные операции), принимаются к зачету на общих основаниях.

...При расчетах путем зачета встречных требований суммы налога на добавленную стоимость, предъявленные покупателю, как по смыслу положения, содержащегося в абзацах втором и третьем пункта 2 статьи 7 Федерального закона «О налоге на добавленную стоимость», так и в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации считаются уплаченными и подлежат вычету на общих основаниях. При этом исходя из природы налога на добавленную стоимость и в целях соблюдения принципа равенства налогообложения при использовании зачета встречных требований в бюджет должны вноситься такие же суммы налога, как и при использовании возмезд-

ного договора, плату за исполнение своих обязанностей по которому сторона получает непосредственно денежными средствами.

В этом смысле оспариваемое положение не может рассматриваться как препятствующее — при соблюдении установленного порядка исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость — использованию всех законных гражданско-правовых способов реализации товаров (в частности, посредством прекращения обязательства зачетом) и обусловленных этими способами форм фактической уплаты поставщикам сумм налога (денежными средствами или в результате взаимозачета), а также права на возмещение уплаченного налога за счет средств федерального бюджета и тем самым не нарушает закрепленную Конституцией Российской Федерации обязанность каждого платить законно установленные налоги на основе принципа юридического равенства налогоплательщиков, гарантий права собственности и свободы экономической деятельности, в том числе свободы договора (статьи 8, 34, 35, 57 и 75 Конституции Российской Федерации).

Истолкование положения о фактически уплаченных поставщикам суммах налога как подразумевающего уплату только денежными средствами означало бы придание данному положению смысла, противоречащего его аутентичному смыслу и цели, а также сути основанных на нем правоотношений, что недопустимо с точки зрения юридической логики. Это привело бы к неправомерному перенесению публично-правового метода регулирования, применяемого в налоговых отношениях, основанных на властном подчинении одной стороны другой, на гражданско-правовые отношения, основанные на равенстве участников, поскольку указанное положение относится не к суммам, уплачиваемым в бюджет, а к суммам, уплачиваемым поставщикам, т.е. непосредственно связано со способами (формами) расчетов между сторонами в договоре.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать содержащееся в абзацах втором и третьем пункта 2 статьи 7 Федерального закона «О налоге на добавленную стоимость» положение, на основании которого сумма налога на добавленную стоимость, подлежащая внесению в бюджет, определяется как разница между суммами налога, полученными от покупателей, и суммами налога, фактически уплаченными поставщикам, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 12 марта 2001 г. № 4-П

**«По делу о проверке конституционности ряда положений
Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»,
касающихся возможности обжалования определений, выносимых
Арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений,
статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)
кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191
Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации
в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области,
жалобами граждан и юридических лиц»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Л. Кононова, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием сторон и их представителей: адвокатов З.А. Матвеевской и А.Б. Змойро — представителей федерального государственного унитарного предприятия «ВГТРК», адвоката В.В. Пунтуса — представителя ООО «Торговый дом «Русь», внешнего управляющего А.Г. Авдеева и кандидата юридических наук А.В. Ильина — представителей ОАО «Чипполино», адвоката Н.В. Филиппова — представителя ЗАО «Агрохимэкспорт», кандидатов юридических наук А.В. Белешовой и И.В. Милютина — представителей автономной некоммерческой организации «Челябинский Предпринимательский Дом», генерального директора О.Н. Евдокимова — представителя ООО «Русская Тройка», адвоката С.А. Крюкова — представителя ОАО «Ковровский механический завод», генерального директора И.А. Лазарева — представителя ЗАО «Универсалоптторг», конкурсного управляющего Д.В. Ярославцева — представителя ОАО АКБ «ЗападУралБанк», граждан В.Г. Кривченко, А.Н. Соснина и Н.А. Уварова, а также гражданина Н.В. Азаряна и его представителя — адвоката Д.М. Сорк; представителей Государственной Думы — постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, депутата Ю.Г. Курина и кандидата юридических наук С.В. Никитина, представителя Совета Федерации — адвоката Ю.А. Тимохова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судей-докладчиков Г.А. Гаджиева и А.Я. Сливы, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — судьи О.А. Наумова, от Федеральной службы Российской Федерации по финансовому оздоровлению и банкротству — Г.К. Таля, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...в делах о банкротстве вместе с тем возникают и споры о праве (между кредиторами и должником — при наличии возражений последнего по требованиям кредиторов, налоговых и иных уполномоченных органов, а также между кредиторами и арбитражными управляющими). Их разрешение арбитражными судами фактически осуществляется в упрощенном процессуальном порядке: выносимые по ним определения, не предусмотренные Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, не могут быть обжалованы, кроме случаев, когда это прямо предусмотрено Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» (пункт 3 статьи 55).

Из такого понимания исходит сложившаяся правоприменительная практика, согласно которой не подлежат обжалованию следующие определения арбитражного суда: об установлении размера денежных обязательств (статьи 46, 63, 75, 114 и 160); вынесенные по результатам рассмотрения заявлений арбитражных управляющих и жалоб кредиторов, а также по разногласиям между арбитражным управляющим и представителем работников должника (пункты 1 и 2 статьи 55); о сокращении или продлении срока внешнего управления на шесть месяцев (пункт 5 статьи 68); о продлении конкурсного производства в пределах шести месяцев (пункт 2 статьи 97); о завершении конкурсного производства (пункт 1 статьи 119) (письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 августа 1999 года № 43 «Вопросы применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в судебной практике»).

В связи с этим граждане и юридические лица — заявители по данному делу оспаривают конституционность пункта 3 статьи 55 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», которым, по их мнению, во взаимосвязи с положениями пункта 4 статьи 46, пункта 1 статьи 55, пункта 4 статьи 63 и пункта 5 статьи 75 того же Федерального закона исключается судебная проверка по жалобам на определения арбитражного суда, вынесенные по результатам рассмотрения разногласий между кредиторами и должниками, кредиторами и арбитражными управляющими, хотя бы еще одной судебной инстанцией с целью исправления возможной судебной ошибки, чем нарушаются статьи 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи! Уважаемые участники процесса!

В свете того, о чем вчера свидетельствовал председатель подкомитета по банкротству Комитета Государственной Думы по собственности, а свидетельствовал он, вы помните, о том, что идет законодательный процесс, есть целый ряд законопроектов, есть много законодательных инициатив, можно сделать вывод, что законодатель в большом долгу перед гражданами, перед участниками тех новых общественных отношений, которые возникли и сегодня развиваются в этой новой сфере, в сфере банкротства.

Я намеренно употребил словосочетание «в большом долгу» — намеренно в том плане, что уже можно ставить вопрос о банкротстве законодателя в части регулирования отношений в области банкротства. Я намеренно эту аллгорию допускаю, поскольку с момента принятия соответствующих заявлений и жалоб, с момента принятия их в Конституционном Суде, имеет место своего рода наблюдение, и законодатель вынужден считаться с тем, что приняты Конституционным Судом соответствующие жалобы, обращения в Конституционный Суд. Идет своего рода наблюдение с момента, повторяю, принятия этих заявлений. И между тем, коль скоро здесь неплохо, правильно и талантливо говорили о том, что вроде бы как есть процессуальные противники-заявители, а с другой стороны — представители законодателя, должен сказать вам, уважаемые заявители, нас тоже не приглашали в Конституционный Суд, когда речь шла о том, чтобы принять ваши жалобы и обращения. Хотя, может быть, на этой стадии мы тоже могли вообще полемизировать, и, возможно, я подчеркиваю — «возможно», мы бы старались, чтобы то же обращение ВГТРК и не было принято Конституционным Судом, поскольку вы сами говорите, что вы не объединение граждан, статья 96 есть Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде». Следовательно, здесь необходимы особые какие-то обоснования, поскольку не особенно хорошо, когда государственная организация на свой государственный орган, видите ли, с жалобой обращается. Есть определенный порядок, согласно которому определенные органы государства, в данном случае, возможно, речь шла бы о Правительстве, могла бы в интересах своих государственных и в интересах всех государственных компаний, всех государственных организаций обращаться в порядке статьи 125 Конституции в Конституционный Суд.

Я сейчас не предпрешаю и даже не оспариваю, вот так уж определенно не оспариваю факт принятия вашей жалобы в Конституционном Суде. Я это

подчеркиваю с той точки зрения, и мы не настаиваем никогда, чтобы вопросы о принятии соответствующих обращений, хотя мы в этом и заинтересованы очень часто, чтобы какие-то обращения не попадали в Конституционный Суд, поскольку они, с нашей точки зрения, совершенно необоснованны, мы не настаиваем на том, чтобы участвовать в этом деле. И говорю я об этом потому, что, мне кажется, иногда по формальным основаниям, вы все подчеркиваете это, по формальным основаниям решают вопрос о принятии заявления о признании банкротом.

Да, по формальным основаниям. Очень часто многие вопросы, когда идет речь об открытии производства, решают по формальным основаниям. Не знаю, насколько уместна была бы здесь аналогия с уголовным процессом, но коль скоро участники ссылались на уголовный процесс, я тоже эту аналогию использую — в части возбуждения уголовного дела. Вы знаете, что этот вопрос в свете некоторых судебных решений получил очень серьезное звучание и что в итоге пока господствует позиция, согласно которой сам факт возбуждения уголовного дела по соответствующим признакам, и этот акт весьма по формальным иногда основаниям появляется на свет, он не подлежит обжалованию. Такая позиция официальна. Во всяком случае, я бы мог сослаться на одно из постановлений Конституционного Суда, в особенности на комментарий этого постановления во втором томе известного вам двухтомника, где констатируется тот факт, что такого рода постановление о возбуждении уголовного дела не подлежит обжалованию пока — в наше время, в наших условиях. По американским условиям — одно, а наши условия несколько другие, наша система несколько иная.

Но опять же я не вхожу в это подробно, а просто хотел бы обратить ваше внимание, уважаемые заявители и уважаемые судьи, на некоторые обстоятельства, которые так или иначе надо будет учитывать, когда придется обосновывать, аргументировать соответствующие пункты ожидаемого нами постановления.

Я бы, в частности, обратил внимание на определение Конституционного Суда от 9 октября 2000 года № 218-0, которое было принято по жалобе коммерческого банка «Русский и Славянский Банк» на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями статей 171, 175, 177, 187, 195 и 196 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, то есть самое близкое к нашей с вами проблематике. И здесь, в частности, говорится: «Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право на судебную защиту его прав и свобод и на судебное обжалование решение органов государственной власти, в том числе судебной, непосредственно не устанавливает какой-либо определенный порядок судебной проверки решений арбитражных судов по жалобам заинтересованных лиц». То есть это не дело Конституции. И далее: «Законодатель, устанавливая институт пересмотра судебных актов вышестоящими судами, вправе определить судебную инстанцию, решения которой в правовой системе Российской Федерации не подлежат обжалованию, что не противоречит конституционной обязанности государства обеспечивать каждому доступ к правосудию, в том числе и для исправления судебной ошибки». Согласитесь, определение существенно и серьезно.

Я мог бы акцентировать внимание и на некоторых других постановлениях, определениях Конституционного Суда, во всяком случае на соответствующей позиции. Вот, например, определение от 11 марта 1999 года № 10 — его, кажется, упоминали. В нем говорится, что процесс судебной защиты конституционных прав и свобод заявителя, осуществляемый посредством производства в арбитражном суде, на данной стадии не завершен. Не буду вдаваться сейчас в проблему, на какой стадии. Но надо иметь в виду, что на одной стадии шла проверка каким-то образом, но она не завершена, есть возможность подключиться к проверке на другой стадии. И с этой точки зрения очень важно выявить круг тех определений, которые никогда ни при каких обстоятельствах на последующих стадиях арбитражного процесса или процесса в рамках конкурсного производства или наблюдений больше не будут проверяться. Этот круг, конечно, надо выявлять, и с этой точки зрения может иметь место и разница в подходах в этой части.

Или, например, Постановление Конституционного Суда от 14 апреля 1999 года № 6, в котором говорится, что введение мер по обеспечению иска всегда есть определенное ограничение принципа состязательности. Цитирую: «Конкретное наполнение принципа состязательности в гражданском процессе различно в зависимости от конкретных целей и особенностей той или иной процессуальной стадии». Это общий принцип. И тем более этот общий принцип, как мне представляется, работает в сфере тех отношений, которые мы обсуждаем. Я согласен с уважаемым Юрием Геннадьевичем Куриным, который подчеркивает специфичность, и по всей мировой практике все из этого исходят, — специфичность этого производства в случае банкротства.

Или, например, Постановление Конституционного Суда от 2 июля 1998 года № 20, где Суд отметил, что установление в законодательстве запрета на обжалование промежуточных действий и решений суда обеспечивает независимость судей при принятии решений. Цитирую: «Тем самым исключается текущий контроль со стороны вышестоящих судебных инстанций за ходом рассмотрения дела судом первой инстанции и, следовательно, вмешательство в осуществление им своих дискреционных полномочий». Надо еще подумать, что лучше: или решает суд первой инстанции, который вообще в курсе, может быть, в большей степени всех фактических обстоятельств дела, или же будет решать какая-то иная инстанция, совершенно абстрагируясь от прав кредиторов соответственно. И с этой точки зрения еще неизвестно в данном случае, что лучше, но я процитировал постановление Конституционного Суда.

Следует также обратить внимание на то, что то постановление, на которое здесь ссылались, та позиция, согласно которой речь шла о проверке норм Кодекса об административных правонарушениях, согласно которой действительно не допускалось, хотя там тоже были особые мнения, тем не менее признаны неконституционными — нормы, которые не допускали обжалования постановлений судьи о наложении административного взыскания. Правильно, но надо же делать различия. Там окончательное решение по делу, там речь идет об ответственности, об ответственности — я подчеркиваю, и все то, что распространяется на возложение ответственности, на мой

взгляд, не может быть в одинаковой степени и напрямую распространено на те отношения, которые возникают в данном случае. Следовательно, ссылки на то Постановление Конституционного Суда представляются мне не особенно корректными.

И еще одно обстоятельство, которое, к сожалению, мы как-то обходим. Но уже и в свете доклада уважаемого судьи-докладчика следовало бы на нем особенно акцентировать внимание. Именно здесь, вот в этих отношениях, как нельзя более следует проанализировать пункт 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Если и имеет место ограничение прав отдельных кредиторов, нельзя не признать, что в данном случае заявители, конечно же, с основанием свои права защищают. Вне всякого сомнения, есть основания. Но если есть ограничение прав каждого из них, то, полагаю, некоторые кредиторы, которых здесь нет, могли бы им существенно возражать, поскольку в интересах иных граждан статья 55 (пункт 3) допускает такого рода ограничения. Мне кажется, что законодателя именно в этом плане надо понимать. Именно этим он руководствовался. Причем, если бы речь шла о каком-нибудь акте нормативном, давнем каком-нибудь акте, у нас УПК не без резона критикуют, он принят был когда-то, ГПК давно принят, но ведь Арбитражный процессуальный кодекс принят в 1995 году демократическим законодателем, прорабатывался с вашим участием, полагаю, поскольку так или иначе вы связаны с этим процессом. И, надо полагать, там точки зрения «взвешивались». Это акт 1995 года, и с этой точки зрения я говорю это только к тому, чтобы понять законодателя, посмотреть, какими он мотивами руководствовался. Во всяком случае, Конституционный Суд, полагаю, будет эти мотивы так или иначе анализировать и, может быть, подвергнет сомнению.

И наконец, еще одно обстоятельство. Где-то, наверное, трех публикаций являюсь автором, посвященных принципу «что не запрещено, то дозволено». Последняя была опубликована в толстом сборнике по законодательной технике, вышедшем в Нижнем Новгороде год назад. И мне кажется, сегодня опять есть необходимость этот принцип как-то применительно к данной ситуации анализировать. Я не согласен с теми, кто здесь выступал и говорил, что «что не разрешено, то запрещено». Такая позиция уместна применительно к сержанту милиции, применительно к должностному лицу — да, но применительно к гражданину, применительно к обжалованию, на мой взгляд, действует совсем иной принцип: «что не запрещено, то дозволено». И нигде никто вам прямо не запретил обжаловать соответствующие определения — прямого запрета нет. Обжалуйте.

И больше того, если совершена судебная ошибка, так, как это представляли уважаемые представители ВГТРК, то, полагаю, у судьи, у Арбитражного суда, у любой инстанции есть обязанность, и эта обязанность может основываться на соответствующем Постановлении Конституционного Суда, обязанность ошибку исправлять или по вновь открывшимся обстоятельствам, которые были скрыты, как Вы говорите, скрыт был факт, обстоятельство не было, у суда любой инстанции сегодня есть юридические основания вашу жалобу принять и, соответственно, пересмотреть определение, которое вынесено с ошибкой, поскольку не были исследованы какие-то обстоятельства.

Поэтому, конечно, если анализировать это доктринально и так далее, там есть нюансы, в данном случае в реализации этого принципа, но для граждан, для обыкновенных, простых, и для объединений, юридических лиц — «что не запрещено, то позволено». Вот общий принцип. Что не запрещено, то разрешено.

И в завершение скажу, что в результате у нас не конкурсное производство (наблюдение) уже имеет место, полагаю, в результате конституционного производства, осуществляемого в этом зале, законодатель в итоге не будет признан банкротом; законодатель восполнит те пробелы, которые имеют место в законодательстве. Вот этот факт мы должны признать. Речь идет не о том, чтобы признавать неконституционными соответствующие нормы, а о том, чтобы действительно признать наличие пробелов в законодательстве, и законодатель должен в этом смысле учесть обращение в Конституционный Суд, учесть позиции Конституционного Суда и, соответственно, поправить дело в силу его возможностей, в силу его компетенции.

Спасибо.

Д.Л. Кононов. Спасибо. Вопросы у заявителей имеются? Пожалуйста. Матвеевская Зоя Александровна, адвокат ВГТРК.

З.А. Матвеевская. Вы здесь привели как бы ассоциацию с наблюдением в отношении законодательства о банкротстве, которое возникло по нашей жалобе, и сейчас это наблюдение производится в конституционной процедуре, у меня только один вопрос к представителю Госдумы. Скажите, пожалуйста, какие ваши права были ограничены введением такой процедуры наблюдения?

Сразу же второй вопрос: а кто именно, если применять терминологию законодательства о банкротстве, стал тем временным управляющим, который имеет право отстранить от управления процессом законодательным Государственную Думу? Скажите, пожалуйста, в чем все-таки произошло нарушение прав ваших — Государственной Думы и иных лиц, участвующих в законодательном процессе, самой подачей жалобы в Конституционный Суд и введением процедуры наблюдения?

В.В. Лазарев. Уважаемая Зоя Александровна, конечно, Вы правильно сказали: «ассоциация». Я употреблял слово «аллегория» — это образ, это, так сказать, не строго научный юридический подход, поэтому от этих вещей мы отвлечься можем. Но я Вам скажу, что уже один тот факт, что в заседании Конституционного Суда выступает Зоя Александровна — блестяще и талантливо, и к законодателю претензии предъявляет, и говорит, что законодатель такой-сякой, думаю, что для законодателя это своего рода ущерб... хотя, конечно же, это особое производство, и Председатель Конституционного Суда не может прекратить процесс законодательный, но очень часто, уверяю Вас, в связи с определением Конституционного Суда (так по Центробанку было определение вынесено Конституционным Судом), происходит соответствующий поворот в законодательной деятельности. Это, если хотите, своего рода коллективное управление со стороны Конституционного Суда деятельностью законодателя. Совсем иначе пошло обсуждение, законодательный процесс по Центробанку, там известный закон, не буду уточнять...

З.А. Матвеевская. Скажите, пожалуйста, в связи с этим последним Вашим доводом, Вы полагаете, что конституционный процесс как таковой, установленный Конституцией Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом «О Конституционном Суде», принцип конституционного контроля со стороны Конституционного Суда, на Ваш взгляд, на взгляд Государственной Думы, является неприменимым?

В.В. Лазарев. То есть как? Не понял вопроса.

З.А. Матвеевская. Только что Вы сказали, что само обращение ВГТРК в Конституционный Суд, по мнению Государственной Думы, уже нанесло ущерб законодательству в этой части.

В.В. Лазарев. Почему же неприменим? Напротив, мы не ходатайствуем о том, чтобы непременно принимать участие в принятии ваших жалоб. Мы считаем, что как раз в процессе конституционного производства законодательству легче, правильное будет достичь тех целей.

З.А. Матвеевская. Вероятно, я просто неправильно поняла Ваше выступление.

А.Л. Кононов. Еще вопросы есть? Пожалуйста, Лазарев Иннокентий Анатольевич — «Универсалофтторг».

И.А. Лазарев. Уважаемый представитель, Вы ссылались на Постановление Конституционного Суда, который признал конституционность существования судов, судебные акты которых не обжалуются. Как Вы считаете, суды, судебные акты которых не обжалуют, — это высокие суды или таких судов может быть определенное количество на любом уровне?

В.В. Лазарев. Думаю, это зависит не от уровня суда, не от уровня инстанции, здесь весь вопрос в характере выносимых решений и в том, допущена или не допущена ошибка, в том, есть какие-то новые обстоятельства, открывшиеся вновь или нет, а не в инстанции.

И.А. Лазарев. Уважаемый представитель, какой нормой Закона о банкротстве регулируется возможность пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам?

В.В. Лазарев. Полагаю, нормы законодательства... Я просто ухожу от ответа на этот вопрос. Полагаю, Сергей Васильевич в этом плане знает всю совокупность норм. Может быть, я каких-то норм могу не знать и, следовательно, уклоняюсь от ответа на этот вопрос.

И.А. Лазарев. Арбитражный суд, разрешая споры между кредитором и должником с участием управляющего, о внесении в реестр разрешает вопросы о праве собственности. Я ссылаюсь на Постановление Конституционного Суда от 16 мая 2000 года, согласно которому в конституционно-правовом смысле под правом собственности понимаются в том числе и обязательственные права. Как Вы считаете, сама по себе ситуация, когда суд лишает кредитора его собственности, отказав внести в реестр (в моем случае имелся вексель, и суд не признал право собственности на этот вексель), — лишение права собственности в данном случае без права обжалования соответствует Конституции? И второй вопрос: есть ли необходимость ущемления прав граждан в целях защиты публичных интересов?

В.В. Лазарев. Защита интересов других граждан — это и публичный интерес, и интерес граждан, и с этой точки зрения всегда между Сциллой

и Харибдой надо проскочить. Это не простой вопрос, здесь много самых разных нюансов. Что же касается первой части Вашего вопроса, то я мог бы опять в данном случае переадресовать этот вопрос Сергею Васильевичу Никитину, поскольку речь идет об анализе некоторых конкретных норм. В общей форме скажу — это зависит от того... Ведь вопрос о праве собственности всегда наличествует, он проходит через все стадии любого процесса, в том числе и в данном конкретном случае. Если есть возможность к нему вновь вернуться, если есть возможность вновь его проконтролировать, а у Вас, как здесь было сказано, не исключены права, чтобы вновь заявить свои требования на очередной стадии производства, и если такая возможность есть, то с этой точки зрения, полагаю, данного рода определения тоже могут быть рассмотрены на последующих стадиях.

А.Л. Кононов. У Вас еще вопрос?

И.А. Лазарев. Да, последний вопрос, Ваша честь. Вот только что прозвучала в выступлениях уважаемого господина Никитина и господина Лазарева такая позиция, что можно подать одну и ту же жалобу на следующей стадии. Вы можете представить себе решение суда, того же суда, по тем же основаниям, тому же истцу, который сначала выносит один судебный акт, потом точно по этому же делу — другой? Вы считаете такую ситуацию вообще возможной?

В.В. Лазарев. Я считаю возможной и юридически обоснованной ситуацией, если открывается какое-то новое обстоятельство. С этой точки зрения это факт. Значит, тот же суд. Вы практически то же самое, только новые обстоятельства открывшиеся, приводите.

А.Л. Кононов. Так. Еще вопросы?

Н.В. Филиппов. Филиппов — представитель «Агрохимэкспорта». Я хотел бы поблагодарить выступающего за очень эффектное выступление — очень эмоционально, красиво, но в данном случае сложилось такое впечатление, что это эффектное выступление — всего лишь прием для того, чтобы с помощью эмоций...

А.Л. Кононов. Вопрос, пожалуйста, без оценки.

Н.В. Филиппов. ...управлять процессом мыслительно. И я могу только одним способом помешать этому процессу — указать на конкретные фактические ошибки выступающего. Только таким образом можно эффект этот сбить.

А.Л. Кононов. У Вас вопрос есть?

Н.В. Филиппов. Да. Вопрос есть.

А.Л. Кононов. Пожалуйста, задавайте вопрос.

Н.В. Филиппов. Скажите, пожалуйста, на основании чего Вы сделали вывод о том, что ни в одной жалобе заявителей не содержится ссылок на конкретно примененный в практике запрет на обжалование?

В.В. Лазарев. Если Вы посмотрите стенограмму, мое выступление, то ничего подобного у меня вроде бы и не прозвучало. Конечно же, Вы ссылались, и больше того — ссылались не без оснований, поскольку я видел соответствующие акты судебных, соответствующие определения арбитражных судов, которые также ссылаются на эти нормы.

Нет, что Вы? Ради Бога, я не знаю, откуда Вы взяли.

А.Л. Кононов. Так. Закончились вопросы у нас заявителей? Или есть?

Н.В. Азарян. Азарян Николай Владимирович — заявитель. У меня вопрос по поводу банкротства. Что касается нашего банка, общее собрание кредиторов было проведено с нарушениями, голосовались суммы. Возможно ли это? Почему? Я поясняю — кредиторская задолженность физических лиц составляет 22 миллиона рублей, 728 вкладчиков. Но «Традо-Банк» (кредиторская задолженность составляла 1 миллион рублей), они получили исполнительный лист на 11 миллионов рублей.

В.В. Лазарев. Я помню Ваш вопрос.

Н.В. Азарян. Таким образом, 11 миллионов — голосуют они практически 50 процентов, и автоматически формируются комитеты кредиторов, так как это ущемляет права физических лиц. Далее, значит, «Газпромэкспорт», «Тяжпромэкспорт», «Атомэнергоэкспорт» — естественно, фирмы солидные, сумма тоже приличная. Таким образом, комитет кредиторов был составлен, сформирован на основе голосования суммами. Таким образом, из 10 человек 2 человека — физические лица. Таким образом, были ущемлены наши права.

А.Л. Кононов. Николай Владимирович, я прошу Вас, сформулируйте вопрос, который относился бы к нашему делу, не к фактическим обстоятельствам каким-то, а к правовому спору, который мы сегодня решаем.

Н.В. Азарян. Закон о банкротстве позволяет ли вот такие проводить общие собрания, выносить такие решения? Естественно, арбитражные судьи в курсе дела.

А.Л. Кононов. Я не очень понимаю, какое имеет отношение это к нашему делу? С той нормой, которую Вы обжалуете, как это связано?

Н.В. Азарян. Но я каким-то образом защищаю физических лиц, нарушенные их права.

А.Л. Кононов. В чем Ваш вопрос?

Н.В. Азарян. Вопрос в том же: позволяет ли Закон о банкротстве производить такие, можно сказать, нарушения с формированием комитета кредиторов?

В.В. Лазарев. Я могу ответить только одно: ни один закон не позволяет каких-либо нарушений. Все законы они вроде бы как направлены на то, чтобы не было нарушений. Практика, к сожалению, увы, такова, что Вас стопроцентно понять можно. И наверняка если брать другие производства по банкротству, то там, может быть, впятеро больше нарушений. Без нарушений, увы, не обходится наша практика. Кто повинен здесь? Закон или практика? Это вопрос. Если повинен законодатель, то в чем повинен?

Н.В. Азарян. Ясно, понятно. Я Вас ни в коей мере не обвиняю.

В.В. Лазарев. Нет, почему? Я как раз принимаю обвинения в адрес законодателя. Но какие обвинения? Не в том, что он издает неконституционные законы, а в том, что неполно обеспечивает какие-то права, недостаточно, имеется пробельность в законодательстве и так далее. Это несколько иное, нежели отвержение какой-то нормы в качестве неконституционной.

Н.В. Азарян. Спасибо. Можно еще один вопрос?

А.Л. Кононов. Пожалуйста.

Н.В. Азарян. Тоже по поводу банкротства. Наш конкурсный управляющий был назначен в 3 банка, заместитель конкурсного управляющего —

в 2 банка. И все это производство шло одновременно. Возможны ли такие ситуации? У нас в практике есть.

В.В. Лазарев. А я не знаю. Возможно? Наверное, нет.

А.Л. Кононов. Я прошу вопросы формулировать в русле нашего правового спора.

Н.В. Азарян. Спасибо. Прошу прощения.

А.Л. Кононов. Нет вопросов? Нет вопросов больше у заявителей. Вопросы у судей? Пожалуйста, Борис Сафарович.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич, я хотел бы уточнить Вашу позицию и в связи с этим: правильно ли я понимаю, что Вы настаиваете на том, утверждаете, аргументируете свою позицию, согласно которой ВГТРК не является надлежащим заявителем в Конституционный Суд?

В.В. Лазарев. «Настаиваете», Ваша честь, не совсем будет правильно. А вот сомнению подвергаю, что этот вопрос нуждается и в обсуждении, и в дополнительном обосновании. То, что собственность в равной степени должна защищаться, да. Но кем? Через соответствующее должностное лицо или же, я просто основываюсь на том, что в статье 96 написано, гражданами и объединениями граждан? Уважаемая Зоя Александровна говорит: нет, мы не объединение граждан. У нас, к сожалению, очень часто ВГТРК принимают за такую же компанию, как НТВ. Нет. ВГТРК, если вы государственная компания, я смотрю на подпись ответственного должностного лица, так будьте государственной организацией. Поэтому, повторяю, я не настаиваю, но у меня есть определенные сомнения — я не слышал вот таких дискуссий по этому поводу.

Б.С. Эбзеев. Но сомнения, говорят, привилегия умных людей, и поэтому я хочу поставить еще один вопрос, Валерий Васильевич. А именно: правильно ли я Вас понял, что норма статьи 19 Конституции Российской Федерации и статьи 46 — о праве на защиту, статьи 55, вы ссылались и на нее, допускают различные решения той проблемы правовой, которую мы сейчас обсуждаем, и поэтому законодатель, не противореча требованиям Конституции, может выработать и нормировать по-разному эту проблему?

В.В. Лазарев. Да. Вы меня поняли правильно, Ваша честь. Я сослался на известное определение Конституционного Суда, где прямо говорится, что Конституция эти вопросы не решает, а законодатель может.

Б.С. Эбзеев. И тогда, если позволит председательствующий, третий вопрос: в чем же тогда Вы усматриваете пробельность законодательства? Я имею в виду Закон «О несостоятельности (банкротстве)». Вот ту самую пробельность, которую должен восполнить не Конституционный Суд, в том числе своим постановлением по этому делу, а именно законодатель. Почему? Потому что это входит в его компетенцию согласно действующей Конституции. Иначе говоря, я понимаю таким образом Вашу позицию: Конституционный Суд принимает постановление и где-то восполняет вот этот пробел. И таким образом Конституционный Суд вторгается в сферу законодательной власти.

В.В. Лазарев. В определенной степени — да. Эта опасность существует...

Б.С. Эбзеев. И в чем же эта пробельность?..

В.В. Лазарев. В чем эта пробельность? Здесь дискутировался вопрос...

Б.С. Эвзеев. ...которая заставляет целый ряд заявителей обращаться в Конституционный Суд за защитой своих прав?

В.В. Лазарев. Уважаемый Борис Сафарович, здесь дискутировался вопрос о том, иметь ли норму, которая устанавливает перечень определений, которые можно обжаловать, или иметь норму, которая устанавливает перечень определений, которые нельзя обжаловать. Вопрос дискутировался здесь в ходе выступлений. Самые разные участники процесса высказывали разные позиции. Полагаю, что этот вопрос — вопрос законодателя. Причем, возможно, что ни тот ни другой вариант, а возможна норма такая, которая позволяет суду применительно к конкретной ситуации... Словом, четкость здесь должна быть. Какой-то нормы здесь не хватает. Поскольку я не специалист в области банкротства, то не буду конкретизировать, какая норма должна быть, но в этой части норма какая-то должна быть.

Б.С. Эвзеев. Иначе говоря, на основе принципа прямого непосредственного действия Конституции России, ее непосредственного применения судами, решить эту проблему без урегулирования ее законодателем (в специальном акте, в порядке пополнения вот этого закона либо путем принятия нового закона, о чем говорил уважаемый депутат Курин) на основе принципа прямого действия Конституции невозможно.

В.В. Лазарев. Если бы директором был я...

Б.С. Эвзеев. Имея в виду, что ведь в Конституции имплицитно существует тот замечательный принцип, о котором Вы говорили и о котором очень интересно писали.

В.В. Лазарев. Да. Полагаю, что здесь эта позиция Высшего Арбитражного Суда еще будет озвучена. Арбитражные суды могли в ряде случаев не ссылаться формально, причем неправильно, на статью 55 (пункт 3) Закона о банкротстве, как они это делают, а иногда и пересматривать соответствующие определения, то есть принимать жалобу к своему производству (смотря какие основания, я еще раз подчеркиваю). То есть нынешнее законодательство в принципе, мне кажется, дает многие возможности, хотя и нуждается в совершенствовании.

Б.С. Эвзеев. То есть дать по существу конституционное истолкование этих норм статьи 55 (пункт 3) и ряда других?

В.В. Лазарев. Да, да, да. Это серьезное дело. Оно, может быть... Но тут я не хочу уже вновь возвращаться к тому вопросу. Тут очень серьезное ваше постановление в связи со статьей 1070 Гражданского кодекса, которое я еще не получил, поэтому не прорабатывал. Но там есть очень своеобразные положения о возможностях конституционного истолкования. В какой степени Высший Арбитражный Суд мог выйти из этой ситуации, я не знаю. Тут могут быть еще очень своеобразные подходы.

Б.С. Эвзеев. Благодарю Вас. Я тоже сомневаюсь вместе с Вами: Высший Арбитражный Суд и конституционное истолкование. Спасибо.

Н.В. Витрук. Привилегия умных.

Б.С. Эвзеев. Да, совершенно верно.

А.Л. Кононов. Коллеги, есть еще вопросы? Пожалуйста, Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, я, видимо, продолжу своими вопросами эту тему, которую затронул Борис Сафарович. Вопросы

будут касаться Ваших высказываний по поводу общеправового принципа: все, что не запрещено, то позволено. Итак, все-таки возьмем текст закона в руки и посмотрим различные нормы для того, чтобы убедиться, может ли сработать тот совет, который Вы нам высказали.

В статье 44 (пункт 3) — об отстранении руководителя должника от должности — арбитражный суд выносит определение, которое может быть обжаловано, в том числе руководителем должника. Совершенно четко законодатель высказывает свою позицию и предусматривает возможность обжалования этого определения.

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. Теперь в порядке сравнения посмотрите статьи 46 (они в общем однотипны), 63, 76, 114. Но достаточно посмотреть хотя бы одну статью.

А.Л. Кононов. Статью 55 (пункт 3).

Г.А. Гаджиев. Говорится о наличии определения, но нет этой оговорки о возможности обжалования. И после всего этого давайте посмотрим все-таки еще раз (хотя мы часто к ней обращаемся) статью 55 (пункт 3). Видимо, нет необходимости сейчас повторять эту норму, она нам хорошо известна. Ну и наверняка уместно будет опять-таки вспомнить письмо Высшего Арбитражного Суда от 6 августа — что можно, а что нельзя.

Вы предлагаете следующий подход: можно так конституционно истолковать норму статей 46, 63, 75 и 114, что судам якобы позволено принимать к своему производству и рассматривать по существу эти определения при их обжаловании. Но тут возникает очень интересный, на мой взгляд, конституционный вопрос: а не будет ли такое предполагаемое истолкование, данное Конституционным Судом, полным искажением воли законодателя? Не будет ли это тем, что нарушает глубинным конституционный принцип — принцип разделения властей? На мой взгляд, Вы всегда нас очень вовремя предупреждаете о недопустимости этого. Не может Конституционный Суд, на мой взгляд, заменять законодателя.

Так все-таки какова подлинная воля законодателя, с Вашей точки зрения: разрешить обжалование или не разрешить обжалования применительно к статьям 46, 63, 75 и 114?

В.В. Лазарев. Уважаемый Гадис Абдуллаевич, конечно, действует общий конституционный принцип «что не запрещено, то разрешено» — общий принцип правового государства, демократического и т.д. Следовательно, из него надо исходить и законодателю, который в части законодательной техники... (думаю, что те нормы, которые в поле Вашего зрения и в сопоставлении с другими, они не продуманы с точки зрения законодательной техники). Ведь те нормы одновременно имеют адресатом и гражданина, и должностное лицо или судью. И вот с этой точки зрения всегда очень четко надо видеть адресата правовой нормы.

Так вот применительно к гражданам: что не запрещено, повторяю, с моей точки зрения, разрешено, позволено. Но я не случайно оговорился, что здесь возникают аспекты такого тщательного доктринального анализа, а применительно к судье, должностному лицу, — что прямо не разрешено, то ему запрещено. И вот в результате незнания такого рода законодательных приемов нашим законодателем, очень часто безграмотно решающим многие

вопросы (боюсь ошибиться, в данном случае так это или не так), но очень часто не учитывающим нюансы, получается такая картина: читаешь эти нормы, действительно получается — и гражданину запрещено. Я бы в данном случае отдавал предпочтение общему принципу, но из общего принципа применительно к специфике соответствующего производства есть, естественно, изъятия. И те же определения, на которые здесь ссылаются, в том же инструктивном письме, приложении к нему, Высшего Арбитражного Суда сказано, что обжалуются эти определения в той части, в какой они касаются всяких таких мер. Вот в этой части — да. Точно так же постановления о возбуждении уголовного дела не обжалуются, а если речь идет об аресте в связи с этим и так далее — обжалуются. Об обыске обжалуются. Вот примерно такая же здесь ситуация, хотя вопрос здесь есть.

А.Л. Кононов. Валерий Васильевич, в прямом тексте закона написано: могут быть обжалованы в предусмотренных случаях. Это какой принцип? По Вашей классификации это какой принцип?

В.В. Лазарев. Это принцип разрешающий, причем в гораздо большей степени позволяющий, нежели предусмотрено Арбитражным процессуальным кодексом. Принцип разрешающий. Могут быть обжалованы.

А.Л. Кононов. Но лишь в разрешенных случаях.

В.В. Лазарев. Да, лишь в разрешенных случаях.

А.Л. Кононов. Какой же он разрешающий-то? Это есть прямой запрет.

В.В. Лазарев. Вот прямого запрета здесь все-таки нет. На мой взгляд, нет.

А.Л. Кононов. Но если лишь в случаях, прямо предусмотренных?

В.В. Лазарев. Здесь не один раз подчеркивали, что нельзя эту статью в отрыве от других трактовать. Надо смотреть на те, где есть запрет гражданину обжаловать соответствующее определение. Я такого прямого запрета не вижу даже в процитированной статье 46.

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, у меня еще один вопрос. Я попытаюсь для себя суммировать, чтобы правильно понять Вашу позицию. На мой взгляд, Вы как бы переводите стрелки с законодателя на правоприменителя, в данном случае на систему арбитражных судов, полагая, что нормы не очень корректно сформулированы и в результате этого возникает некий не совсем хороший эффект, когда какие-то определения (не хочу уточнять сейчас) не могут быть обжалованы. Но в этом, я буду говорить прямо, повинен не законодатель, а судьи арбитражных судов. Вот тут я бы хотел, чтобы Вы внесли ясность — это действительно так? Так я Вас понял?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Часы имеют две стрелки. Так вот одна — в адрес законодателя (и, может быть, большая стрелка), а другая — в адрес правоприменителя. И тот и другой повинны, но в разных, конечно, вещах, каждый в своей сфере. И с этой точки зрения я не думаю, что кто-то будет говорить, что сделано все для того, чтобы не возникало подобных вопросов. Не думаю, что это скажет и представитель Высшего Арбитражного Суда. Полагаю, там тоже есть возможность обсудить проблему на пленуме, вынести соответствующее постановление и так далее.

Г.А. Гаджиев. В связи с этим тогда еще один вопрос, последний. Хочу напомнить, что у нас есть жалоба гражданина Барышникова (жалко, что его не было в зале), но эта жалоба чрезвычайно интересно отличается от всех

других тем, что по материалам этой жалобы мы могли проследить изменение арбитражной практики. Арбитражный суд в данном случае рассматривал жалобу на определение по существу. То есть он не стал по формальным основаниям отказывать, ссылаясь только на то, что есть статья 55. Нет, он посмотрел по существу и все-таки отказал. И отказав, он сослался на статью 55.

В.В. Лазарев. Думаю, казусов в арбитражной практике много. Если Суд рассматривал — уже хорошо. Если рассматривал в правильную сторону — совсем здорово. Ну что сделаешь... Дело в том, что всегда надо разделять. Мне кажется, не всегда повинен закон. И очень часто не закон повинен, а все-таки правоприменитель. Я повторяю свою не один раз высказанную позицию о том, что при желании, если я окажусь в правоприменительной сфере, я всегда приду в Конституционный Суд и буду доказывать неконституционность закона. Стоит мне организовать три разных правоприменительных акта. И в этом беда. Мы не должны допускать того, чтобы эта практика сразу же сокрушала конституционность закона.

А.Л. Кононов. Спасибо. Есть у судей еще вопросы? Нет. Слово имеет представитель Совета Федерации — адвокат Тимохов Юрий Алексеевич. Пожалуйста.

Ю.А. Тимохов. Уважаемый Суд! Уважаемые участники процесса! Прежде всего я хотел бы сказать о том, что та правовая оценка, которая была дана в выступлениях представителя Государственной Думы и вчера, и отчасти сегодня, нами разделяется. Единственное, я хотел бы оговориться, что моя доверенность не позволяет мне ни в ассоциациях, ни в аллегориях допускать установление наблюдения над Советом Федерации, в этой части я несколько дистанцируюсь от представителя Госдумы. Но если серьезно, то мы полагаем, что имеются основания для того, чтобы большинство жалоб полностью или частично отклонить. Возможно, по некоторым жалобам прекратить производство...

Позиция Конституционного Суда

...Закрепленное в статье 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право на судебную защиту относится к основным правам, и ни одна из перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целей не может оправдать ограничений этого права, являющегося гарантией всех других прав и свобод человека и гражданина. Конституционный Суд Российской Федерации, раскрывая конституционное содержание права на судебную защиту, сформулировал правовую позицию, согласно которой оно предполагает и конкретные гарантии, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости (постановление от 16 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 44 УПК РСФСР и статьи 123 ГПК РСФСР); отсутствие же возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право каждого на судебную защиту (постановление от 3 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 АПК РФ).

Изложенная правовая позиция как имеющая общий характер постановлением от 28 мая 1999 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях была распространена на все виды судопроизводства.

Кроме того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 марта 1999 года по делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 222 УПК РСФСР, отложение проверки законности и обоснованности действий и решений органов предварительного расследования до стадии судебного разбирательства, если такие действия и решения не только затрагивают собственно уголовно-процессуальные отношения, но и порождают последствия, выходящие за их рамки, существенно ограничивая при этом конституционные права и свободы личности, может причинить ущерб, восполнение которого в дальнейшем окажется неосуществимым.

Данные выводы Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере применимы при рассмотрении арбитражными судами дел о банкротстве.

...В соответствии с Конституцией Российской Федерации, а также признанными Российской Федерацией нормами международного права и исходя из задачи обеспечения прав и свобод граждан основные принципы справедливого правосудия должны соблюдаться и при производстве в арбитражных судах по делам о несостоятельности (банкротстве).

При этом, поскольку целью Закона о банкротстве является не урегулирование споров о праве, а обеспечение защиты реальных или потенциальных кредиторов, требование о «справедливом разбирательстве дела» в смысле пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод применяется лишь в той мере, в какой гражданские права заявителей затрагиваются предварительным решением суда, которое может быть оспорено и законность которого проверяется судом с соблюдением всех гарантий, установленных в статье 6 данной Конвенции.

...Для обеспечения права на судебную защиту по делам о несостоятельности (банкротстве) до внесения федеральным законодателем необходимых изменений и дополнений в законодательство арбитражным судам и иным правоприменительным органам надлежит в силу части четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» применять непосредственно статью 46 Конституции Российской Федерации в ее истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях, сохраняющих свою силу. При этом арбитражные суды в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в Постановлении от 3 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 АПК РФ, вправе по заявлениям заинтересованных лиц воспользоваться процедурами апелляционного пересмотра судебных актов, пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам в связи с обнаруженной судебной ошибкой либо пересмотра в порядке надзора определений, препятствующих движению дела.

...К отношениям, связанным с несостоятельностью (банкротством) банков и иных кредитных организаций, Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» согласно пункту 3 его статьи 1 применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

Специальные правила этого федерального закона учитывают слабую защищенность таких кредиторов, как вкладчики банков, в том числе граждане, число которых обычно очень велико. Предоставление им возможности обжаловать определения арбитражного суда может привести к значительному продлению сроков рассмотрения дела о банкротстве кредитных организаций и к отсутствию необходимой определенности имущественных прав кредиторов. Поэтому законодатель вправе предусмотреть особенности обжалования затрагивающих их права определений, отличающиеся от апелляционного и кассационного порядка по составу суда, а также срокам обжалования и рассмотрения дел.

...Предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» последствия введения наблюдения (в частности, необходимость получения согласия временного управляющего на совершение сделок, указанных в пункте 2 статьи 58, запрет на реорганизацию и ликвидацию должника, создание юридических лиц, филиалов, представительств, выплату дивидендов, размещение ценных бумаг и т.д.) представляют собой существенные ограничения дееспособности предприятия-должника, а потому необоснованное введение наблюдения может повлечь для него крупные убытки.

Между тем действующий порядок возбуждения производства по делам о банкротстве не предоставляет должнику надлежащих процессуальных гарантий того, что определение арбитражного суда о принятии заявления о признании должника банкротом и, следовательно, введение наблюдения будет обоснованным и правомерным: такое решение выносится в условиях несоблюдения общеправового принципа *audi alteram partem* (выслушать обе стороны) и отсутствия процессуально-правовых гарантий для реализации права на справедливое и публичное разбирательство дела (пункт 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

В частности, хотя Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» и предусмотрено представление в арбитражный суд отзыва должника на заявление о признании должника банкротом, однако отзыв и возражения по требованиям заявителя направляются в арбитражный суд уже после возбуждения производства по делу о банкротстве, т.е. после введения наблюдения (пункт 2 статьи 41 и пункты 1 и 2 статьи 45). Кроме того, ни сам Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», ни арбитражное процессуальное законодательство не предусматривают возможности обжаловать решение о введении наблюдения в вышестоящую судебную инстанцию.

Результат такого регулирования — отсутствие эффективного судебного контроля за данной процедурой банкротства.

...Для приведения действующего порядка возбуждения производства по делам о банкротстве в соответствие с Конституцией Российской Федерации необходимо нормативное закрепление как права должника обжаловать в вышестоящую судебную инстанцию определение о принятии заявления о признании должника банкротом, так и возможности представить суду (судье) в той или иной процессуальной форме свои разъяснения и возражения по требованиям заявителя до принятия арбитражным судом решения о введении наблюдения. Исключение могут составлять, в частности, ситуации, когда должник скрывается от кредиторов или местонахождение его неизвестно.

До внесения федеральным законодателем необходимых изменений и дополнений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» арбитражные суды на основании формальной проверки заявления о признании должника банкротом и представленных в соответствии с требованиями названного Федерального закона документов вправе вынести определение о принятии данного заявления; вопрос же о введении наблюдения должен решаться после получения от должника разъяснений и возражений на заявление и оформляться отдельным определением.

...Установление Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» особого режима имущественных требований к должнику, не допускающего удовлетворения этих требований в индивидуальном порядке, позволяет обеспечивать определенность объема его имущества в течение всей процедуры банкротства, создавая необходимые условия как для принятия мер к преодолению неплатежеспособности должника, так и для возможно более полного удовлетворения требований всех кредиторов, что по существу направлено на предоставление им равных правовых возможностей при реализации экономических интересов, в том числе когда имущества должника недостаточно для справедливого его распределения между кредиторами.

При столкновении законных интересов кредиторов в процессе конкурсного производства (статьи 23, 97–119 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)») решается задача пропорционального распределения среди кредиторов конкурсной массы.

...По действующему законодательству о несостоятельности (банкротстве) арбитражные суды при рассмотрении жалоб граждан-кредиторов о нарушении их прав и интересов не вправе давать конкурсному управляющему обязательные указания имущественного характера в отношении кредиторов о признании долга или права, привлекать к участию в деле третьих лиц. Данные особенности арбитражного порядка разбирательства этой категории гражданских дел не должны толковаться как исключающие возможность рассмотрения судами общей юрисдикции имущественных и иных требований граждан-кредиторов по существу, в соответствии с установленной законом подсудностью, а также использования механизма исполнения решений судов общей юрисдикции в соответствии с требованиями законодательства о несостоятельности (банкротстве).

...Конституционное право на судебную защиту должно обеспечиваться и в том случае, если действующим законодательством не установлено разграничение компетенции между арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

...Согласно статье 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» за счет имущества кредитной организации, составляющего конкурсную массу, в первую очередь удовлетворяются требования физических лиц, являющихся кредиторами кредитной организации, по заключенным с ними договорам банковского вклада и договорам банковского счета. В соответствии же с пунктом 1 статьи 64 Гражданского кодекса Российской Федерации при ликвидации банков или других кредитных учреждений, привлекающих средства граждан, в первую очередь удовлетворяются требования граждан, являющихся кредиторами банков или других кредитных учреждений, привлекающих средства граждан, т.е. эта норма относит требования всех без исключения граждан — кредиторов банков к удовлетворяемым в первую очередь. Таким образом, имеет место противоречие между нормами федеральных законов.

...В части, определяющей основания признания судом юридического лица банкротом либо объявления им о своем банкротстве, а также порядок ликвидации такого юридического лица, согласно пункту 3 статьи 65 Гражданского кодекса Российской Федерации и статье 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», действует закон о несостоятельности (банкротстве), а в части, определяющей очередность удовлетворения требований кредиторов, в силу прямого указания пункта 3 статьи 65 Гражданского кодекса Российской Федерации приоритетом обладают нормы гражданского законодательства. Это объясняется необходимостью удовлетворения разных требований за счет имущества одного субъекта, притом что его права на имущество определяются гражданским законодательством.

Решение вопросов очередности удовлетворения имущественных требований к одному лицу в разных законах может привести к их коллизии. Между тем выбор подлежащей применению нормы — за исключением случаев, когда противоречие между федеральными законами обусловлено коллизией воплощенных в них конституционных прав и, следовательно, вопрос приобретает конституционный аспект, — осуществляется судами, разрешающими дело по существу, которые при этом должны учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в частности изложенную в Постановлении от 23 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), пункт 3 статьи 55 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в части, устанавливающей правило, в соответствии с которым не могут быть обжалованы определения арбитражного суда, предусмотренные в пункте 4 статьи 46, пункте 1 статьи 55, пункте 4 статьи 63 и пункте 5 статьи 75 названного Федерального закона.

2. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 123 (часть 3), статью 56 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», поскольку она позволяет вводить на стадии возбуждения производства по делу о банкротстве наблюдение на основании заявления о признании должника банкротом без предоставления должнику возможности своевременно заявить свои возражения и не предусматривает право должника обжаловать определение о принятии заявления о признании должника банкротом, которым в отношении него вводится наблюдение.

3. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации абзац второй пункта 1 статьи 57, абзац шестой части первой статьи 69, абзацы второй и третий пункта 2 и пункт 3 статьи 70, абзац седьмой пункта 1 статьи 98 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», поскольку ими не исключается судебная защита прав кредиторов и устанавливается особый правовой режим имущественных требований, предъявляемых к должнику, который вводится на период рассмотрения арбитражным судом дела о банкротстве.

4. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации пункт 4 статьи 15, пункт 1 статьи 55 и абзац седьмой пункта 1 статьи 98 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», поскольку они не препятствуют судам общей юрисдикции рассматривать имущественные и иные требования граждан к арбитражным управляющим о взыскании задолженности по заработной плате, выплате вознаграждений по авторским договорам, о возмещении причиненного вреда в соответствии с установленной подсудностью, а также использовать механизм исполнения решений этих судов при рассмотрении арбитражными судами дел о банкротстве в соответствии с требованиями названного Федерального закона.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2001 г. № 5-П

«По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.О. Лучина, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — В.А. Соболева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей Государственной Думы и Совета Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — Председателя Военной коллегии Н.А. Петухова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.Л. Иванова, от Министерства обороны Российской Федерации — В.И. Ковалева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В производстве Находкинского гарнизонного военного суда находятся дела по жалобам военнослужащих В.Н. Косыгина и П.В. Позднякова на действия командиров воинских частей, по приказам которых они были привлечены к материальной ответственности за ущерб, причиненный при исполнении обязанностей военной службы имуществом воинской части.

Придя к выводу о том, что подлежащая применению в этих делах часть первая пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» не соответствует статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, суд, приостановив производство по данным делам, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности содержащегося в ней положения, устанавливающего, что возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб.

В.О. Лучин. ...Слово предоставляется Лазареву Валерию Васильевичу.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда! Сегодня материя такова, что надо быть по-военному кратким, без обращения к Конфуцию. Но тем не менее все-таки историю вопроса нужно, видимо, осветить с тем, чтобы в большей степени понять позицию Государственной Думы.

Дело в том, что Закон «О материальной ответственности военнослужащих» принимался Государственной Думой в 1997 году, был одобрен Советом Федерации, но 21 апреля 1997 года отклонен Президентом, в том числе (и это очень важно, это очень серьезно) по тому мотиву, который стал основным мотивом в обращении гарнизонного суда в Конституционный Суд Российской Федерации.

Текст федерального закона в его первоизданном виде гласил: «Возмещение ущерба производится по приказу командира (начальника воинской части) путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб». И все. Поэтому, отклоняя этот Закон, Президент Российской Федерации указал, что Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» устанавливает внесудебный порядок удержаний из денежного довольствия военнослужащих, чем нарушаются требования части 3 статьи 35: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда», и части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

В результате работы соответствующих согласительных комиссий, в результате соответствующих экспертиз был принят тот текст данной статьи, статьи

8, который является сейчас предметом рассмотрения. И тот пункт уже гласил несколько иначе: «Возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет...» Далее по тексту, то есть было внесено соответствующее изменение в эту норму. Совет Федерации одобрил данную норму, Президент подписал закон. И само это обстоятельство, уже само по себе то, что в результате (кстати, прошло большое время) соответствующих согласований, экспертиз все органы, имевшие отношение к принятию данного закона, определились к тому тексту как к конституционному, говорит именно об этом.

Повторю, позиция Государственной Думы состоит в том, что норма, которая явилась предметом обжалования в Конституционный Суд, отвечает Конституции Российской Федерации. Кстати, вопрос тот рассматривался в соответствующем Комитете Государственной Думы, и если будет необходимость, то этот документ можно приложить к материалам дела. Документ подписан Председателем Комитета по обороне Николаевым, и, соответственно, также делается вывод о том, что нормы, оспариваемые в Конституционном Суде, соответствуют Конституции Российской Федерации. Причем, кстати, какие здесь аргументы указываются? Во всяком случае, вопреки ссылке на часть 2 статьи 55 делается ссылка на часть 3 той же статьи 55. И интересы обороны. А коль скоро речь идет о военном имуществе, то несомненно это обстоятельство имеет значение — интересы обороны в данном случае нельзя не принимать во внимание. Кроме того, в данном документе указывается (не без основания, на мой взгляд), что целый ряд норм Кодекса об административной ответственности предусматривают внесудебный порядок взыскания с граждан Российской Федерации денежных штрафов, многие нормы действующего законодательства его предусматривают, и в дополнение к этому можно было бы сослаться на КЗоТ (статья 122), когда администрация предприятия непосредственно удерживает из заработной платы соответствующую сумму ущерба, если она не превышает месячный заработок. Следовательно, та норма не была предметом обжалования в какие-либо судебные инстанции, не была предметом рассмотрения в Конституционном Суде, поскольку, как представляется, совершенно очевидно, что есть какой-то предел в тех суммах, которые могут быть взысканы во внесудебном порядке, вне всякого сомнения. В противном случае никто из нас, переходя улицу в неполюженном месте, платить штраф не будет, а будет ждать, пока там первая инстанция судебная, а потом еще и обжаловать можно в соответствии с нашим законодательством во второй инстанции и так далее.

<...>

О.С. Хохрякова. ...Уважаемый Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, Вы ссылались на Кодекс об административных правонарушениях? в каких случаях в Кодексе об административных правонарушениях предусмотрено такое правило, что обжалование административного штрафа не приостанавливает его исполнение?

В.В. Лазарев. Это уже деталь — приостанавливает или не приостанавливает исполнение. Это несколько иной в данном случае аспект. И, как мне представляется, в том обращении в Конституционный Суд этот аспект не подвергается сомнению. И следовательно, может ли он быть предметом ос-

мысления? Признаюсь, я так не акцентировал внимание на этом обстоятельстве. Мне кажется, что он и не фигурирует в качестве какого-либо аргумента непосредственно у заявителя. Что же касается того срока (возвращаясь к вопросу, всегда в течение семи дней есть возможность, во-первых, подумать, во-вторых, собрать какие-то доказательства и аргументы и, в-третьих, обратиться или к вышестоящему начальнику, или непосредственно в суд), то в данном случае он имеет определенного рода процессуальное значение.

<...>

Если на одну минуту представить, что было бы принято постановление, согласно которому данные нормы были бы неконституционными, то могли бы быть очень любопытные, самые разные и любопытные последствия. Выгодно было бы вообще этот ущерб... ну пока суд да дело, в наших условиях сумма, которая была сегодня, через полгода, через год она вообще становится уже крайне незначительной. Это одно обстоятельство. Все, разумеется, следовало бы этой практике. Не 32 случая было бы обжалования в суд из почти пяти тысяч. А представить себе, какая нагрузка на судей ложилась бы — только по одному Московскому округу пять тысяч. А было бы выгодно обжаловать в суд, несомненно, по названной мною причине. Словом, целый ряд таких последствий — очень своеобразных, любопытных — проистекал бы из такого решения вопроса. Но если через призму фактическую смотреть, есть и юридические основания для того, чтобы обосновать конституционно данные нормы. Спасибо.

В.О. Пучин. Уважаемые коллеги, есть предложение рассматривать эту речь как заключительное выступление. По краткости и содержательности выступление достойно занесения в Книгу (рекордов) Гиннеса...

Позиция Конституционного Суда

...Право на труд реализуется военнослужащим посредством прохождения им военной службы и, следовательно, предполагает справедливое вознаграждение за нее.

...Законодатель вправе предусмотреть условия и размеры материальной ответственности военнослужащего за ущерб, причиненный им при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определить порядок возмещения такого ущерба. Однако меры материальной ответственности военнослужащего, связанные с возмещением причиненного ущерба за счет его денежного довольствия, должны устанавливаться на основе положений Конституции Российской Федерации, закрепляющих гарантии права собственности и иных имущественных прав, в том числе связанных с получением вознаграждения за труд.

...По смыслу части первой пункта 1 статьи 8 во взаимосвязи с другими названными положениями Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» удержание из денежного довольствия военнослужащего по приказу командира не может быть обращено на уже полученные денежные средства, а также на иное имущество (в том числе имущественные права), которым военнослужащий владеет, пользуется и распоряжается на правах собственника или на других законных основаниях.

Право военнослужащего на получение денежного довольствия подлежит защите и на основании норм гражданского процессуального законодательства, которыми регулируется порядок рассмотрения жалоб на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан.

...По смыслу статьи 59 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 32 (часть 4), 37 и 71 (пункт «м») военная служба, посредством прохождения которой военнослужащие реализуют право на труд, представляет собой особый вид федеральной государственной службы, непосредственно связанный с защитой Отечества, обеспечением обороны и безопасности государства. Этим обуславливается правовой статус военнослужащих, специфический характер воинской дисциплины, необходимость некоторых ограничений прав и свобод, устанавливаемых федеральным законодательством в отношении военнослужащих.

...Наделение командира правом в определенных частью первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» случаям решать вопрос о привлечении военнослужащих к материальной ответственности с гарантией последующего судебного контроля направлено на защиту находящегося в федеральной собственности имущества и на надлежащее исполнение гражданами, несущими военную службу, обязанностей военной службы, что согласуется с целями обеспечения обороны страны и безопасности государства.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», устанавливающее, что возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку оно не препятствует реализации конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты имущественных прав военнослужащего, возникающих в связи с получением им денежного довольствия в качестве вознаграждения за службу.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 27 апреля 2001 г. № 7-П

**«По делу о проверке конституционности ряда положений
Таможенного кодекса Российской Федерации
в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга
и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ
«АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной
ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская
транспортная компания», товариществ с ограниченной
ответственностью «Совместное российско-южноафриканское
предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителей ОАО «АвтоВАЗ» — адвоката Р.А. Абдрашикова и доктора юридических наук В.А. Якушина, представителей ОАО «Комбинат «Североникель» — кандидатов юридических наук Р.И. Ахметшина и С.Г. Пепеляева, представите-

ля гражданина А.Д. Чулкова и ООО «Верность» — адвоката М.В. Сохач, представителя ООО «Вита-Плюс» — генерального директора М.В. Савенкова, представителей ООО «Невско-Балтийская транспортная компания» — генерального директора В.И. Волкова и адвоката Б.Н. Карху, представителей ТОО «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» — генерального директора Ю.П. Кутемова и кандидата юридических наук А.В. Брызгалина, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук М.В. Степаненко

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобы открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в которых оспаривается конституционность положений статьи 24, части шестой статьи 231 во взаимосвязи со статьями 230, пунктом 6 статьи 291 и абзацем четвертым статьи 320, а также части второй статьи 247, статьи 273 и части первой статьи 279 Таможенного кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судей-докладчиков Н.С. Бондаря и Г.А. Жилина, объяснения представителей сторон, заключения экспертов — доктора юридических наук Б.И. Пугинского и кандидата юридических наук Д.И. Черкаева, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.И. Чистякова, от Государственного таможенного комитета Российской Федерации — Г.В. Баландиной и В.Н. Новикова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — Н.Г. Хилькова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...по мнению заявителей, эти положения, допуская возможность ответственности предприятий, учреждений и организаций, а также лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, за сам факт нарушения таможенных правил, безотносительно к наличию их вины, нарушают тем самым закрепленные Конституцией Российской Федерации принципы справедливости (статьи 1 и 7), равенства физических и юридических лиц (статья 19, часть 1), соразмерности ответственности (статья 55, часть 3), презумпции невиновности (статья 49), а также право частной собственности (статьи 8 и 35) и право на осуществление предпринимательской деятельности (статья 34).

Вопросы к обратившимся в Конституционный Суд

В.В. Лазарев. В первую очередь я бы задал вопросы Владимиру Андреевичу, представителю «АвтоВАЗ».

Уважаемый Владимир Андреевич! Я Вас давно знаю, знаю как серьезно, большого специалиста в области уголовного права. И с этой точки зрения, когда Вы в запросе указываете, что таможенные органы не могут, а должны показать вину соответствующей организации, «должны доказать» (в письменном отзыве так, во всяком случае, утверждается), не считаете ли Вы, что

это прямая экстраполяция соответствующих норм из области уголовно-процессуальной на несколько иные отношения? И в связи с этим, хотя здесь сейчас очень неплохо Марина Владимировна пыталась, так сказать, механизм показать, как можно показать ныне существующими средствами, тем более таможенными, вину иностранного контрагента?

В.А. Якушин. Спасибо за вопрос. Дело вот в чем, Валерий Васильевич, мы сейчас ведем речь о праве, а Вы и Таможенный комитет пытаетесь подменить вопрос о праве другим вопросом — как доказать это право или бесправие, наоборот. Исходя из статей 10–12 Кодекса об административных правонарушениях одним из признаков того, что есть административное правонарушение, является виновность лица. Причем не акцентируется — юридическое это лицо или физическое. Виновность. Если это так, то материальное право (а здесь мы речь ведем о материальном праве и в Таможенном кодексе тоже) должно констатировать, что, когда лицами совершались сделки, когда не было возврата, положим, имущества, когда было таможенное правонарушение, был факт виновности. А вот как доказывать эту виновность и какие существуют механизмы для того, чтобы доказанность была эффективной, это уже другой вопрос. Это вопрос процедуры, и он к праву отношения не имеет. Давайте разрабатывать механизмы. Какие это будут механизмы? Совершенно правильно мои коллеги говорят: будут установлены контакты с международными организациями, с иностранными государствами, для того чтобы мы имели доступ к их информации — добросовестна сторона или недобросовестна, чтобы мы изучали зарубежное законодательство и т.п. Это уже другой вопрос, это вопрос процедуры. Мы сейчас говорим о вопросе права, и, если мы констатируем, что это материальное право, а речь идет о материальном праве, если мы говорим, что это административное правонарушение, значит, мы должны руководствоваться этим материальным положением, которое заложено в Административном кодексе.

В.В. Лазарев. И в связи с этим, Владимир Андреевич, считаете ли Вы тогда необходимым иметь в Таможенном кодексе норму, которая устанавливает недоказанность вины в качестве основания прекращения данного дела по данному таможенному правонарушению?

В.А. Якушин. Конечно. Дело в том, что процессуальное право — это сопутствующая отрасль, которая определяет, помогает установить материальные факторы. Если они установлены, значит, будем отвечать, если не установлены — извините. Ищите механизм. Делайте так, чтобы там, в Таможенном комитете, были профессионалы. Это другой вопрос. Я еще раз повторяю: процедуру того, есть или нет, нельзя подменять содержанием того, есть или нет.

В.В. Лазарев. Значит, финского вашего контрагента все-таки можно вызвать на допрос, можно, так сказать, прижать его, простите за выражение, и каким-то образом выяснить, виновен он или не виновен?

В.А. Якушин. Валерий Васильевич, Вы являетесь моим учителем по Казанскому университету. Я вспоминаю, когда Вы читали лекции по истории политучений, Вы ссылались на древние изречения, например Франциска Второго: «Пусть рушится мир, но торжествует законность».

В.В. Лазарев. До сих пор принимаю это.

В.А. Якушин. И я тоже. Это другой вопрос — как сделать так, чтобы наличие иностранного компонента, как говорит Таможенный комитет, способствовало тому, чтобы установить вину. Это процедура.

В.В. Лазарев. Спасибо.

В.А. Якушин. А мы сейчас говорим о праве.

В.В. Лазарев. Спасибо. Я постараюсь в своем выступлении каким-то образом отреагировать. Теперь у меня будет вопрос к представителю «Эконта» Аркадию Викторовичу. Допустим, самолет — мощное транспортное средство, приспособленное для того, чтобы время от времени что-то через границу перемещать, специально оборудованное; и небольшими партиями, подчеркиваю — небольшими, во всяком случае гораздо меньшими по стоимости, данный самолет перебрасывает через границу какие-то запрещаемые товары. Вы по-прежнему считаете, что нельзя конфисковать их, поскольку это несправедливо, поскольку это такое дополнительное наказание, дополнительная санкция превышает непосредственно ту штрафную, которая установлена Кодексом?

А.В. Брызгалин. Да, я так считаю, наказание должно быть соразмерным.

В.В. Лазарев. И самолет остается?

А.В. Брызгалин. Про конфискацию транспортного средства я не говорил. Я говорил о фактической конфискации стоимости имущества.

В.В. Лазарев. Имущества, но не транспортного средства?

А.В. Брызгалин. Про транспортное средство я не говорил.

В.В. Лазарев. Понятно. Спасибо. Второй вопрос. Вы вели речь о формальном наказании и, так сказать, как бы о материальном. Вопрос: различаете ли Вы формальные и материальные составы правонарушений в административном праве?

А.В. Брызгалин. Да, конечно.

В.В. Лазарев. А если Вы их различаете, то, следовательно, надо различать и подход к определению вины, к определению наказаний. Словом, отсюда какие-то следствия имеют место или не имеют в связи с различением формальных и материальных составов административных правонарушений?

А.В. Брызгалин. Нет, я считаю, что это разные вещи. Последствия правонарушения и элементы правонарушения не взаимосвязаны.

В.В. Лазарев. Не взаимосвязаны. Понятно. Нет вопросов.

А.В. Брызгалин. Спасибо.

В.В. Лазарев. Если можно, то вопрос к Борису Николаевичу, «Невско-Балтийская транспортная компания». Вы сказали, что там что-то изъято по уголовному делу, которое еще не завершено. Насколько я понимаю (я могу ошибиться), расследование уголовного дела прерывает соответствующие сроки, а Вы все время делаете упор на сроки: они истекли, длятся и так далее. Может быть, я что-то здесь не понимаю?

В.Н. Карху. Да, Валерий Васильевич, Вы здесь, мне кажется, немножко не понимаете. Дело в том, что сроки прерываются только в том отношении, если это касается физических лиц, а в данном случае мы говорим о юридических лицах.

В.В. Лазарев. Спасибо. И наконец по «Вита-Плюс». Максим Владимирович, насколько я Вас понял, Вас не удовлетворяют какие-то конкретные

подзаконные акты правительственного характера, будь то банк или Таможенный комитет. Так я Вас понял, да?

М.В. Савенков. Вы неправильно поняли. Нас не удовлетворяет принцип регулирования данными актами таможенных отношений.

В.В. Лазарев. Понятно. Видимо, какие-то подзаконные акты устанавливают какой-то таможенный режим, который явился основной причиной того, что в арбитражных судах к вам применили какие-то санкции. Так? На основании какого-то конкретного подзаконного акта или нет?

М.В. Савенков. Не только конкретного, а целой совокупности, причем даже совокупность этих актов так и не определяет четко, что же за режим такой, как он выглядит, как его необходимо выполнять, а главное — на какой стадии таможенного оформления, поскольку по всем нормам Таможенного кодекса режим экспорта, в частности, завершается постановкой отметки «Выпуск разрешен». Транспортное средство в соответствии со статьей 99 вывозится с таможенной территории, а потом через 90 дней оказывается, что какие-то нормы и обязательные требования таможенного режима были не выполнены. Вот эта неопределенность является основанием для нашего обращения — как признание несоответствующей Конституции нормы, которая позволяет обращаться к этим актам.

В.В. Лазарев. Я бы этот вопрос адресовал и многим другим из тех, кто эту статью оспаривает, конституционность этой статьи. Почему? Потому что данная норма носит бланкетный характер. Кстати, Вы в своем выступлении говорили, что эти правительственные акты нарушают права, они не всегда регистрируются в Минюсте. Следовательно, эта норма сама по себе ничего вроде бы и не означает, она адресуется к каким-то другим подзаконным актам, которые могут быть обжалованы в судебном порядке, в Верховном Суде. И тем более, если Минюст такие акты не регистрирует, следовательно, есть механизм для того, чтобы таких актов не было. Вот как из этой ситуации выходить?

М.В. Савенков. Не могу ничего предложить конкретно, как выйти из этой ситуации. Единственный выход — регулировать такие вопросы, затрагивающие права и свободы граждан, их объединений на законодательном уровне, где все это тщательно прорабатывается, проводится тщательный анализ, и, что называется, представительный орган, который избирает народ, выносит эти нормы, которые действуют в отношении этого же народа, а не какие-то ведомства. Может быть, это не очень корректно сказано, будем говорить — органы исполнительной власти, которые по Конституции не имеют права осуществлять законодательное регулирование.

В.В. Лазарев. Спасибо.

М.В. Сохач. Можно, Валерий Васильевич?

В.В. Лазарев. А вот как раз я Вам хочу задать вопрос, Марина Владимировна... Может быть, Вы сразу дополните тогда, а я задам свои вопросы или как скажете...

М.В. Сохач. Если вопрос стоит, о каких подзаконных актах может идти речь, то я бы назвала инструкцию Центробанка и ГТК (там длинное название) о контроле за экспортом (по-моему, № 83 1999 года) и Указ Президента № 1209 1996 года. И я бы не могла сказать о том, что отдельно взятые эти нормативные акты нарушают права и свободы граждан и предпринимателей, но когда их

берешь в совокупности, то есть их надо применять в совокупности, когда мы во взаимодействии рассматриваем Таможенный кодекс, вот эту инструкцию, вот этот Указ — как раз тогда возникает масса противоречий. Во-первых, я уже говорила, в чем обязанность зачисления или обеспечения зачисления. Затем о том, что Указ Президента фактически распространяет действие Закона о валютном регулировании и валютном контроле на иные правоотношения, то есть на таможенные правоотношения. Таким образом, подзаконный акт как бы расширяет действие Федерального закона, что, мне кажется, достаточно сомнительно. Возникает вопрос в связи с этим указом еще и следующий: на валютные контракты, на валютные правоотношения, скажем, еще можно распространить действие Закона о валютном регулировании в части срока, а как быть с бартерными контрактами, когда речь идет о ввозе и так далее?

В.В. Лазарев. Я понял Вас и как раз приветствую Ваши аргументы в этой части, но именно со статей 24 Таможенного кодекса. При чем здесь 24-я или другая статья, если речь идет о том, что Указ Президента, будь то другой какой-то акт... можно Указ Президента оспорить здесь, в Конституционном Суде, в соответствующем порядке на предмет конституционности, а если речь идет о первом акте, который Вы назвали, его можно оспорить в Верховном Суде, тем более если он нарушает права человека. А вот те нормы Таможенного кодекса, они-то здесь при чем? Они же бланкетные, они отсылают к конкретным актам.

М.В. Сохач. Вот я и пыталась ответить, что когда мы берем подзаконный акт для того, чтобы обжаловать, то как бы сам по себе он ничему и не противоречит (я сейчас продолжу). Речь идет о том, что как раз Таможенный кодекс и позволяет иметь систему, массу нормативных актов, не связанных между собой и противоречащих друг другу. Об этом и идет речь. Что закон должен так описать ситуацию, чтобы любой другой нормативный акт соответствовал ему и действовал в системе, но уж если не соответствует, то тогда будет повод обжаловать.

В.В. Лазарев. Так не бывает. Но указ в данном случае рассматривался бы в Конституционном Суде в системе других актов. Указ никогда не рассматривался бы вот как указ и только. В системе. Теперь у меня к Вам вопрос, если можно. Марина Владимировна, вот Вы ссылаетесь в письменном запросе на статью 118 Конституции, да и не только Вы, но и другие участники процесса говорят, что вот у нас нет таможенного производства, вот у нас определены Конституцией виды производства и, соответственно, надо следовать всему тому, что может иметь место в рамках административного судопроизводства. Скажите, пожалуйста, в рамках того или иного вида судопроизводства возможно применение норм разных отраслей права?

М.В. Сохач. Ну конечно.

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения. Я не ожидал другого ответа. Конечно. Можно. Поэтому не считаете ли Вы возможным в рамках одного и того же судопроизводства ориентироваться на специфику той или иной отрасли права?

М.В. Сохач. На специфику — конечно. Но основные положения, основные подходы должны быть едиными, я считаю.

В.В. Лазарев. Почему Вы связываете соответствующие выводы с характером судопроизводства, а не с характером норм материального права?

М.В. Сохач. Ну, наверное, так сформулирована статья Конституции, и поскольку мы говорим все-таки о соответствии Конституции, мы вынуждены обращать внимание на то, что содержится в этой Конституции.

Я забыла... Еще раз, будьте добры, последнюю часть вопроса. Почему мы говорим о судопроизводстве вместо того, чтобы говорить о...

В.В. Лазарев. ...о характере, специфике отраслей права. Почему мы на основании различий в судопроизводстве делаем какие-то выводы, а не на основании различий в характере отраслей права, материальных норм?

М.В. Сохач. Разумеется, что таможенные правоотношения имеют свою специфику, и там должны быть свои подходы и т.д. Но я уже, наверное, повторяюсь, что все-таки если мы говорим о том, что это одного уровня регулируются отношения административные, то все-таки основные принципы должны быть одни и те же. Я просто хотела сказать, что довольно часто даже в судебном заседании, когда начинаешь говорить о каких-то принципах, представители таможенного органа всегда говорят: нет, таможенные правоотношения это нечто совершенно особое, и вы, пожалуйста, подходите к этому так, как написано только в Таможенном кодексе, и не смотрите больше нигуда. Так вот я не могу согласиться с этим подходом.

В.В. Лазарев. И наконец последний вопрос, если можно. Не считаете ли Вы, что был бы вмешательством государства в деятельность (коммерческую деятельность, предпринимательскую деятельность) соответствующих организаций вот тот путь, который Вы предлагаете, со стороны Минвнешторга, а еще хуже — путь со стороны правоохранительных органов, если я могу так трактовать позицию Владимира Андреевича, во всяком случае со стороны каких-то государственных органов? Смотрят, с теми ли иностранными контрагентами Вы контактируете, каково их положение, каково Ваше положение, дают Вам указания, с кем Вам надо контактировать и т.д. Мне показалось, что Вы как-то настроены на то, чтобы государство в лице... Ну вот сегодня Вы говорите: «они не выполняют, но могли бы выполнять». Не будет ли это вмешательством, не приведет ли это к многочисленным как раз нарушениям Вашей предпринимательской деятельности?

М.В. Сохач. Думаю, что Вы неправильно трактуете мои слова и слова моего коллеги. Речь идет о том, чтобы создать условия, при которых предпринимателю можно будет выбирать. Полагаю, что государству создать эти условия гораздо легче, чем предпринимателю. Все-таки это государственная задача — способствовать внешнеторговым связям.

А что касается того, что Государственный комитет будет вмешиваться в вопросы предпринимательской деятельности, я говорю о другом — о том, что правоохранительный орган (таможенный орган) должен иметь какие-то контакты с правоохранительными органами других государств, чтобы была возможность в полной мере вести производство по делу, рассматривать это дело. Только в этом плане.

В.В. Лазарев. Спасибо. У меня нет вопросов.

Вопросы к эксперту

М.В. Баглай. ...Какие вопросы есть, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Борис Иванович, вот Вы ссылаетесь на пункт «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации в обоснование своей

позиции о том, что статья 24 Таможенного кодекса является неконституционной. Этот пункт говорит о том, что регулирование таможенного дела входит в ведение Российской Федерации. «Таможенное регулирование» — здесь так написано. Не считаете ли Вы, что в связи с этим к таможенному регулированию правительство вообще не может иметь никакого отношения? И далее Вы ссылаетесь на статью 76 (часть 2), поскольку она говорит о том, что вопросы регулируются конституционным законом и федеральным законом. Считаете ли Вы, что на этой основе правительство вообще к таможенному регулированию не должно иметь отношения?

Б.И. Пугинский. Я ответил на вопросы, поставленные Конституционным Судом. Я сказал, что часть 1 статьи 76 Конституции России говорит, что по вопросам ведения Российской Федерации регулирование осуществляется (там написано буквами) «путем принятия федеральных законов». Если бы там было написано через запятую...

В.В. Лазарев. Это где?

Б.И. Пугинский. Часть 1 статьи 76.

В.В. Лазарев. Давайте прочтем его. Будьте любезны.

Б.И. Пугинский. Часть 1: «По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации».

В.В. Лазарев. Следовательно, никакие постановления Правительства по предметам ведения Федерации не могут быть...

Б.И. Пугинский. Если федеральный закон отнесет к компетенции Правительства Российской Федерации решение каких-то вопросов в порядке поручения, я как юрист счел бы это приемлемым, но когда вместо федеральных законов мы получаем акты Государственного таможенного комитета — это, я считаю, не соответствует букве и смыслу Конституции.

В.В. Лазарев. Помимо пункта «ж» в этой статье есть масса других пунктов — и оборона, и транспорт. Прошу прощения, ну во всяком случае — оборона. Вы полагаете, что и по тем вопросам Правительство не имеет возможности регулировать соответствующие отношения? Или только таможней ограничивается?

Б.И. Пугинский. Компетенция Правительства определена Конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Там сказано, что делает Правительство: Правительство организует выполнение Конституции, законов Российской Федерации и Указов Президента. И вот пусть оно организует выполнение законов, а не подменяет законодателя принятием своих постановлений.

В.В. Лазарев. Спасибо.

М.В. Баглай. Михаил Алексеевич, у Вас нет вопросов? Нет.

<...>

...Переходим к заслушиванию представителей другой стороны. Лазарев Валерий Васильевич — постоянный представитель Государственной Думы в Конституционном Суде, доктор юридических наук, профессор. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые судьи Высокого Суда! Сегодня я имел бы счастливую возможность вообще не произносить

слова по двум причинам. Во-первых, все участники процесса и все судьи имеют уже документ, который приобщен к делу, имея в виду документ Комитета, который как раз курирует сферу таможенных отношений, Комитета по бюджету и налогам. Во-вторых, мой коллега Михаил Васильевич, представляя интересы законодателя, одновременно является специалистом, руководит кафедрой административного права в специализированном учреждении — в Таможенной академии, и с этой точки зрения, конечно же, у него больше возможностей обосновать позицию законодателя, которая во многом, как вы убеждаетесь, закрепляет prerogatives таможенных органов. Но тем не менее в связи с теми выступлениями, которые прозвучали, не могу совершенно отказываться от выступления и полагаю необходимым сделать ряд общих замечаний, обратить внимание участников процесса именно на них.

В первую очередь нельзя не учитывать своеобразие ситуации в плане законодательного процесса. На мой взгляд, есть основания для того, чтобы в какой-то части и отказывать в обращениях по той причине, что есть пробелы в законодательстве. Законодатель сегодня активно работает над тем, чтобы эти пробелы устранить. И в том плане, что законодатель как раз вырабатывает эту позицию, в частности, тот факт, что Президент не подписал новый КоАП, — это одно из таких обстоятельств. Причем по причинам, которые так или иначе сегодня в этом процессе являются предметом обсуждения, уже это обстоятельство говорит о том, что законодатель в данном случае формирует соответственно свою волю.

И пока не ясно, какова позиция законодателя сегодня в этой части, поскольку и Таможенный кодекс может быть изменен. А может быть, вновь вернуться соответствующие нормы об ответственности именно в Таможенный кодекс из Кодекса об административной ответственности. Этот вопрос тоже сегодня не так прост. И я знаю, скажем, позицию признанного авторитета в этом вопросе профессора Козырина, который полагает, что вот и хорошо, что не принят новый КоАП, надо отстаивать позицию ту, которую отстаивали налоговики. И с этой точки зрения надо уходить от санкций. Я сейчас не разделяю ни той ни другой позиции. Говорю лишь о том, что идет процесс выработки в том числе законодательной воли.

Но, конечно же, и нельзя отказывать в рассмотрении соответствующих обращений вообще, потому что вопрос о том, были или не были нарушены права обратившихся в Конституционный Суд, актуален вне зависимости от того, каковы будут новые нормы законодательства. И с этой точки зрения вполне логично рассмотрение соответствующих проблем.

На мой взгляд, ситуация такова, что приходится решать какие-то проблемы методологического, теоретического плана. Таких проблем по меньшей мере три. Это пределы ответственности без вины в сфере таможенных отношений, это пределы регулирования таможенных отношений подзаконными актами и, наконец, это пределы возложения дополнительных наказаний за нарушение таможенных правил. Пределы, пределы и пределы.

И в решении всех этих вопросов, в решении всех этих проблем и каждой проблемы в отдельности следует, как мне представляется, исходить из целого ряда опять же принципиальных положений.

Я должен согласиться с уважаемым Владимиром Андреевичем в том, что имеет очень серьезное, существенное значение вопрос о том, к какой сфере относятся отношения таможенного характера, но расхожусь коренным образом с ним в том, когда он целиком и полностью эти отношения относит к сфере публичного права.

Раньше мы полагали, что ничего частного мы не признаем, для нас все публичное. Потом мы начинаем иногда говорить так же односторонне, что ничего публичного нет в той сфере отношений, а истина посередине.

У нас единственная такая капитальная работа профессора Тихомирова «Публичное право», и, читая ее, я лишний раз убеждаюсь в правильности своих суждений о том, что имеет место взаимный переход того и другого, частного в сферу публичного и публичного в сферу частного. И вот так вот разделить — никак невозможно. Да, уголовное право — это в чистом виде публичное, и никто никогда здесь спорить не будет. А вот что касается таможенных отношений, мне кажется, надо очень серьезно посмотреть на место этой отрасли законодательства вообще в системе законодательства. В системе. Во всяком случае, сегодня рассмотрение вот тех вопросов, которые обозначены, нельзя обосновывать ссылками на Кодекс об административной ответственности. Никтоим образом. Категорично следует возражать против этого подхода. Дело в том, что мне довелось читать курс лекций по административному праву ряд лет, как раз когда этот Кодекс принимался, я был участником многих обсуждений в Институте права, когда еще были живы корифеи в этой сфере. Кодекс об административных правонарушениях принимался с одной-единственной и мощной концепцией: юридические лица никакого отношения к этому Кодексу не имеют. Все ссылки на Кодекс об административной ответственности в этом плане, в плане воспроизведения каких-то норм о вине, об ответственности, они, на мой взгляд, под большим вопросом. Если мы посмотрим, как определяется правонарушение (правонарушение — статья 10 КоАП, действующего сегодня), мы это четко увидим. Там речь идет о физических лицах (правильно задавался вопрос о психическом отношении соответственно этого лица). Физические, физические и еще раз физические. Если потом включались какие-то нормы, которые имеют в виду юридических лиц, они включались потом, и такие там нормы в Особенной части есть, это лишний раз говорит только о том, что в одну концепцию, в одну телегу впрягли коня и трепетную лань. Одна концепция и какие-то соответственно нормы. Так вот с этой точки зрения сегодня все эти вопросы и проблемы надо решать исходя из специфики таможенных отношений, исходя из места законодательства таможенного в системе права.

Если это подотрасль права, уважаемый Владимир Андреевич, если это даже институт права... то, что это отрасль законодательства, никто не будет возражать. А возможно, это уже и отрасль права. Но даже если это какой-то институт правовой, они тем и отличаются, что имеют свой не только предмет, но и метод правового регулирования. И с этой точки зрения какова должна быть ответственность, каковы должны быть нормы — они очень специфичны применительно к этим таможенным отношениям. Но они специфичны и в силу ряда других обстоятельств. Вот та же книга об ответственности за нарушения в таможенной сфере под редакцией того же про-

фессора Козырина, она доктринально показывает особенности в этом отношении соответствующих норм. Особенности. Но я бы мог сослаться на соответствующее Постановление Конституционного Суда в части доказательства того, что эта сфера отношений имеет свои особенности, имея в виду Постановление от 14 мая 1999 года. Перемещение товаров и транспортировка иных средств незаконным образом означает, прежде всего, уклонение от таможенных платежей, что создает угрозу экономической и финансовой системе Российской Федерации. Это очень серьезная особенность. Но не единственное это положение из этого Постановления Конституционного Суда. Нередко установить лицо, совершившее таможенное правонарушение, невозможно, притом что сам факт правонарушения установлен. Данный порядок юридической ответственности, по которому допускается конфискация товаров и транспортных средств, принадлежащих другим лицам, является общепринятым в мировой практике. Это тоже из Постановления Конституционного Суда. Вот, уважаемый Владимир Андреевич, лишнее доказательство того, что... даже субъекта нет! Нет субъекта в данном случае. Правонарушение имеет место, а субъект не установлен. Вот Вам и специфика. Это не уголовное право. Это не одно лицо какое-то, а это лицо юридическое. И очень мощное, каким является «АвтоВАЗ», серьезное. Другое правило отсюда, то есть особенность: предусматривая возможность конфискации товаров, если при их перемещении через таможенную границу нарушены таможенные правила, данный акт отсылает к соответствующему законодательству (речь о международной конвенции) государств-участников, которые сами определяют необходимость введения данной санкции в связи с конкретными составами таможенных правонарушений. То есть международная норма допускает самостоятельность государств в этой части.

И наконец (опять же цитирую), федеральный законодатель вправе допустить конфискацию имущества, явившегося орудием или средством совершения либо непосредственным объектом таможенного правонарушения независимо от того, находятся ли соответствующие товары и транспортные средства в собственности совершившего его лица, а также независимо от того, установлено это лицо или нет. Вот это вот я считаю особенностью ответственности. Разумеется, в одном Постановлении Конституционного Суда всех особенностей не установить, но продолжить этот ряд при соответствующем исследовании, при соответствующем желании можно. Во всяком случае, таможенники могут здесь гораздо убедительнее, полагаю, это сделать, нежели я.

Думаю, некоторые аргументы, которые приводятся в обращениях, не поддерживают критики с юридической точки зрения. Вот в одном из обращений есть ссылка на Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Закон 1995 года. Редакция 1999 года. Статья 36. Что там говорится? Там говорится: «Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о внешнеторговой деятельности, несут гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Говорят: вот же «виновные». Раз внешнеторговая деятельность — «виновные». Полагаю, что явный недостаток здесь законодательной техники. В данном случае, конечно же, законодатель имел в виду совершенно... (и, кстати, еще одна ссылка примерно

такого же рода есть) речь здесь не идет о виновных и невиновных. Здесь употреблено слово «виновный» ну явно неудачно и явно, так сказать, не по делу, и, полагаю, любому юристу это ясно. Почему? Потому что спрашивается: во внешнеэкономической деятельности пункт 3 статьи 401 Гражданского кодекса не действует, что ли? Если лица занимаются предпринимательской деятельностью, то согласно пункту 3 статьи 401 Гражданского кодекса там только непреодолимая сила. И получается, что здесь не действуют те нормы, которые специально законодатель в Гражданском кодексе указал для лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Кстати, когда говорят, что есть граждане и лица, занимающиеся без образования юридического лица предпринимательской деятельностью, я лично акцентирую внимание на слове «предпринимательской». Раз предприниматель — с образованием юридического лица, без образования — статья 401 (пункт 3) уже имеет касательство. Я бы не сказал, что вот напрямую здесь надо смотреть. Но «касательство» имеет. Предприниматель, следовательно, уже без вины — статья 401 (пункт 3). Думается, что во многом отношения в сфере соблюдения таможенных правил связаны с характером предпринимательских отношений. И с этой точки зрения — да, конечно, они публично-правовые, но не в чистом виде публично-правовые. Они все-таки с каким-то иным элементом. И с этой точки зрения надо посмотреть, может быть, именно не на первую и вторую части 401 Гражданского кодекса, а именно на третью. Но это, разумеется, вопрос.

В ряде случаев (и это последнее, что хотел сказать), как мне представляется, и это вытекает из целого ряда, из двух по меньшей мере, выступлений обратившихся в Конституционный Суд, не столько сами нормы повинны в том, сколько есть разная практика и есть нарушения соответствующих норм соответствующими таможенными органами. Вот так же, как нас просят разделить (и не без основания, между прочим), я должен признаться, просят разделить признание-непризнание вины и доказательство этой вины, и здесь надо разделить закон и соответственно его применение и толкование. Частенько достаточно определенного толкования закона, и он сразу приобретает полную ясность в смысле соответствия его Конституции Российской Федерации. Спасибо.

<...>

М.В. Баглай. Представители второй стороны выступили, представители первой стороны имеют возможность задать им вопросы. Пожалуйста. Вопросы к Валерию Васильевичу и Михаилу Васильевичу.

В.А. Якушин. Первый вопрос к Валерию Васильевичу. Валерий Васильевич, Вы сказали, что даже институт, если предположить, что таможенное законодательство — это институт административного права, должен иметь свои специфические методы правового регулирования. Вы считаете, что констатация фундаментальных признаков, основных признаков правонарушения в данном случае, и один из них — виновность, это есть метод правового регулирования или все-таки это основополагающий признак, который должен быть положен в основу того, есть правонарушение или нет?

В.В. Лазарев. Уважаемый Владимир Андреевич, уже тот факт, что институт предпринимательской деятельности, известный гражданскому законодательству, имеет, оказывается, свой в данном случае вариант ответа на Ваш

вопрос, и там, в том институте, я опять адресую Вас к пункту 3 статьи 401 Гражданского кодекса, и там, в том институте, совершенно аналогичная предусматривается позиция, имею в виду, что как бы исходят из виновности и только непреодолимая сила — вот, что освобождает от ответственности. Следовательно, да, отрасли права и институты права имеют свои подходы, имеют свои методы, и далеко не всегда можно было бы... Я очень жалею, что здесь нет представителя Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, очень уж любопытный вывод делается в его письменном запросе. Меня удивило, когда он по поводу статьи 50, вам очень хорошо известной, которая прямо говорит о преступлении, говорил, что статья 50 предполагает только одно наказание за преступление. И потом все это распространяется на правонарушения вообще. Это в письменном обращении того суда. Полагаю, что вот такой экстраполяции на соответствующие иной отрасли отношения быть не может. Одно дело — преступление — статья 50 Конституции, и другое дело — правонарушение. Более того, полагаю, здесь этот вопрос опять же возникал, что за административное правонарушение может быть одно основное и еще дополнительно дисциплинарное взыскание, потом возможно, еще может быть ответственность за причиненный моральный вред (здесь, правда, есть нюансы). Вот это и есть специфика соответствующих отношений.

В.А. Якушин. И в связи с этим попутный вопрос. Вы немножко ушли в сторону. Я говорил о другом: установление виновности, констатация вины — это что, метод правового регулирования или это признак правонарушения? Я считаю, что это признак правонарушения. Ни о каком специфическом методе правового регулирования речь не идет, идет констатация того, что это есть. Есть или нет этот признак в данном регулировании?

В.В. Лазарев. Есть метод, уважаемый Владимир Андреевич. Привлечение вне зависимости от вины к ответственности — это метод. Привлечь вне зависимости от ответственности или все-таки при установлении ответственности. Я, кстати, согласен с тем, что вообще-то неосторожность как форму вины очень легко установить, в том числе и по этим правонарушениям. Но тогда встанет вопрос о разграничении. Правильно задавался вопрос о неосторожности прямого умысла, и здесь очень много нюансов, очень много вопросов, и средств на это надо много будет потратить.

В.А. Якушин. И второй вопрос, Валерий Васильевич. Я говорил в своем выступлении, что санкции некоторых норм Таможенного кодекса предусматривают в качестве дополнительных мер воздействия взыскание, конфискацию или же стоимость имущества. Или как альтернативу, допускаете Вы возможность, что имущества нет, законодатель, я так полагаю, шел по такому пути, что мы можем оставить имущество собственнику, участнику этих отношений, но тогда взыскать его стоимость как альтернативную меру конфискации? А вот если имущества нет, оно осталось за границей, то возможно ли, как Вы полагаете, применение этой меры взыскания вместо конфискации?

В.В. Лазарев. Признателен, что Вы напомнили об этой проблеме. Это одно из мест, которое вызвало у меня возражение в то время, когда Вы выступали. Я несколько иначе трактую эту норму. Вы полагаете, что здесь правоприменитель стоит перед выбором: он может и эту, и ту. А я трактую

иначе. Допустим, нет возможности применить эту, он может применить ту, коль скоро эту возможность нельзя применить. Или-или. С этой точки зрения я не вижу никакого криминала. Напротив, очень тогда хитрый уход был бы от ответственности в этом плане, потому что очень часто действительно конфискацию провести нельзя... Вот тот самолет, который я приводил в пример, он ушел за границу вместе со всем своим оборудованием и находится там на запасном аэродроме, его уже и конфисковать нельзя. Надо взыскать стоимость, потому что в данном случае нарушитель понятен, известен, и вина вообще-то видна, поскольку оборудовалось это транспортное средство, и с этой точки зрения — да, надо взыскать стоимость.

В.А. Якушин. Позвольте, а как же тогда быть, ведь речь идет в качестве альтернативной меры воздействия по отношению к имеющемуся имуществу? Если этого имущества нет в силу каких-то обстоятельств, недобросовестности заграничного контрагента, не поступило имущество, денежные средства или не возвращен товар — имеющегося имущества нет? По закону должны предъявлять конфискацию имущества, если было правонарушение. Можно ли в качестве альтернативы к неимеющемуся имуществу применять меру воздействия?

В.В. Лазарев. Я трактую совсем иначе эту норму. Для меня нет вообще вопроса: есть это имущество или нет имущества. Есть правонарушение. Санкция предусматривает возможность применить или это дополнительное наказание, или это. Или-или.

В.А. Якушин. Закон-то говорит: конфискация имущества или стоимость этого имущества. Альтернатива. А если этого имущества нет?

В.В. Лазарев. Нет, значит, надо стоимость взыскать. Я так трактую этот союз «или». Даю такое грамматическое толкование. Мы с Вами в этой части расходимся.

В.А. Якушин. Тогда мы трижды, получается, наказаны. Трижды несем ответственность. Из-за границы не получил товар, стоимость этого товара изымаем да еще штраф накладываем.

В.В. Лазарев. Вот в этом и есть предпринимательский риск. Надо связываться с теми контрагентами за рубежом, которые... Это уже другой вопрос.

М.В. Баглай. Какие еще вопросы?

В.А. Якушин. Все.

М.В. Баглай. У других представителей? Пожалуйста.

А.В. Брызгалин. Валерий Васильевич, у меня вопрос, и он непосредственно связан с тем примером, который Вы привели касательно самолета. То есть действительно самолет оборудован, вывезен, в России его нет, он использовался. Фактически Вы привели пример как для контрабанды. Скажите, ответственность для юридического лица, которому принадлежит этот самолет, будет применяться всегда? И стоит ли выяснять, а как произошло это правонарушение? Может, юридическое лицо как таковое в виде должностных лиц даже и не в курсе, что произошло? Может, это экипаж виноват, летный состав? Следует ли выяснять эти вопросы или ограничиться тем, что имел место такой некрасивый факт?

В.В. Лазарев. Вот хорошо бы, конечно, Михаилу Васильевичу такого рода вопросы задавать, но я понимаю, что Вы не будете ему задавать эти вопросы.

Вообще в этом смысле я нахожусь в каком-то таком своеобразном положении. Вот законодатель у нас в трех лицах — Государственная Дума, Совет Федерации и Президент, подписавший закон. Я уже и вообще в каком-то таком растерянном состоянии — не отказался ли Совет Федерации от того одобрения, которое имело место при принятии Таможенного кодекса? И, так сказать, на все вопросы вынужден отвечать.

Но есть некоторые специфические моменты, с которыми я могу действительно затрудниться в ответе. Почему? Потому что не считаю, совсем не считаю, что по всем, непременно по всем составам нарушения таможенных правил безвиновная ответственность. Полагаю, что есть составы, а есть... составы. Некоторые обязательно требуют, наверное, и не то чтобы таможенный орган доказывал, а чтобы то предприятие доказывало невиновность свою. Так я понимаю вопрос. А другие составы этого не требуют. Здесь надо подходить очень дифференцированно. И я, признаться, в силу своих все-таки неспециальных познаний буду затрудниться ответить целиком на этот вопрос.

<...>

Т.Г. Морщакова. А кто должен трактовать? Законодатель уточнить должен или правоприменительные органы по своему усмотрению?

В.В. Лазарев. Всегда (в данном случае моя позиция на этот счет не изменилась) есть Высший Арбитражный Суд, который так или иначе дает обязательное разъяснение по вопросам арбитражной практики.

Т.Г. Морщакова. Но он разъяснил, что это относится ко всем деяниям.

В.В. Лазарев. Значит, так оно и есть.

Т.Г. Морщакова. Значит, Вы расходитесь с позицией Комитета по бюджету и налогам, который говорит, что невозможно полное отрицание виновой ответственности.

В.В. Лазарев. Комитет в основном смотрит на перспективу, я так должен заметить, поскольку идет работа в Комитете в этом плане, и в основном мы ведем речь о перспективе. Там должно быть немножечко разграничено.

Т.Г. Морщакова. Но нам-то с Вами надо оценить действующие нормы.

В.В. Лазарев. Это верно.

Т.Г. Морщакова. Еще один вопрос у меня. В этом документе есть ссылка на Постановление Конституционного Суда от 14 мая 1999 года и на то, что в этом постановлении была подтверждена конституционность положений Таможенного кодекса, согласно которым у декларанта может быть конфисковано декларируемое и не принадлежащее ему имущество. То есть речь как бы шла об изъятии не у собственника, да? Об изъятии, то есть конфискации недекларируемого имущества.

В.В. Лазарев. Вне зависимости от того, установлен собственник или не установлен.

Т.Г. Морщакова. Да. Вы полагаете, что такое взыскание, как конфискация, по своему содержанию включает изъятие имущества не только у собственника или по отношению к несобственникам оно имеет значение меры пресекательного, предупредительного характера, и тогда вопрос о лишении права собственности, о переходе права собственности от какого-то лица к государству еще не решается?

В.В. Лазарев. Ваша честь, не все так просто, как мне представляется. Иногда вообще собственника нельзя установить. Неизвестно, то ли тот, кто декларировал, то ли тот, кто где-то остался, там, в тени, за рубежом.

Т.Г. Моршакова. Тогда это конфискация. Я и спрашиваю, тогда эта конфискация — есть акт прекращения права собственности на это имущество или это есть акт некоего предупредительно-пресекающего характера?

В.В. Лазарев. Полагаю, что это прекращение права собственности. Неведомо, у какого собственника, но прекращение права его собственности на эту вещь.

Т.Г. Моршакова. И еще один вопрос. В этом же документе есть такая мысль, что не может существовать право собственности, оно просто не возникает в отношении имущества, которое перевезено через таможенную границу с нарушением правил таможенного режима. А как быть с добросовестным приобретателем? Это страница 5.

В.В. Лазарев. Тамара Георгиевна, документ 14 февраля датирован, а сегодня 15-е, правда? И получил я его сегодня утром, и Вы также. Боюсь, что мне сразу ответить на Ваш вопрос будет не так просто, обременительно. Прошу прощения.

Т.Г. Моршакова. Спасибо.

Заключительное слово

М.В. Баглай. Представители стороны обратившейся выступили. Вам предоставляется возможность, Валерий Васильевич. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Уважаемые участники процесса!

Прежде всего несколько реплик в связи с соответствующими выступлениями. Я так думаю, что в свете эмоционального и очень интересного и аргументированного выступления Сергея Арнольдовича, аргументированного в части того, каким большим авторитетом должен обладать суд, обладать должен и обладает, все те, кто обратился с жалобами, с обращением в Конституционный Суд, должны их отозвать по той причине, что все судебные инстанции вплоть до Высшего Арбитражного Суда определили свою волю, и многие дела рассматривались по несколько раз, надо взять под козырек и впредь предпринимать все усилия к тому, чтобы до арбитражных судов такого рода дела не доходили. Это первое.

Второе. Если, уважаемый Владимир Андреевич, Вы считаете, что в Таможенном кодексе есть пробел, то в таком случае Вы лишаете Конституционный Суд права выносить постановления о неконституционности соответствующей нормы Таможенного кодекса, ибо в этом случае Конституционный Суд пасует. Но я полагаю, что пробела здесь нет, что Таможенный кодекс вопрос решает. Правда не так, как хотелось бы, естественно, обратившимся в Конституционный Суд.

Третья реплика в связи с выступлением Бориса Ивановича Пугинского, авторитет которого в этой сфере я всегда ценил, но он вот указывает на часть шестую статьи 231 Таможенного кодекса и дает ей сугубо филологическое толкование. И в результате этого толкования сугубо филологического получается, что там не только юридические лица имеются в виду, но вообще все учреждения, любые организации. Полагаю, что если бы толковать и иными

способами, то можно было бы прийти к выводу, что законодатель в данном случае имеет в виду именно юридических лиц.

Но не в этом даже дело. А дело в том, что все обратившиеся к нам организации являются юридическими лицами. И следовательно, Конституционный Суд в данном случае не может выходить за рамки обращений и рассматривать вопросы (я это говорю просто участникам процесса, разумеется), которые могли бы быть связаны с соответствующими отношениями организаций, не являющихся юридическими лицами. Но, думаю, такие проблемы там бы и не возникали. Мне так кажется.

Полагаю также, когда здесь речь шла о различении той самой статьи 401 (пункта 3) Гражданского кодекса и ситуации в таможенной сфере, имея в виду риск, здесь тоже есть своего рода риск. В особенности в свете интересного выступления представителя таможенных органов, который говорил, что мы работаем на доверии и исходим из того, что все, кто что-то перевозит, они все правильно делают, делают все по закону. Полагаю, что все те, кто каким-то образом уклоняется от выполнения соответствующих таможенных правил, они рискуют. И следовательно, здесь проблема риска тоже, конечно, в иной плоскости. И все это говорит о специфике таможенных правоотношений, но в иной плоскости опять же эта проблема риска возникает. Да, рискуешь. Если я не все правильно сделал, все то, что от тебя требуется, значит, риск твой должен быть каким-то образом «вознагражден» — в кавычках, разумеется.

И наконец, пожалуй, главный аспект моего заключительного выступления. Вообще рассмотрение дела показывает, что надо обратиться к Конфуцию опять, Ваша честь. И проблема, как мне кажется, заключается в именах. Изменение имен — вот она, проблема извечная. Мне кажется, мы во многом здесь в трех соснах могли запутываться по этой причине. Главное — что назвать трамваем, что назвать троллейбусом. Можно троллейбус назвать трамваем и наоборот. И это очень серьезно.

М.В. Баглай. Это Конфуций говорил?

В.В. Лазарев. Примерно. О трамвае и троллейбусе он не мог сказать, но примерно о тех же вещах именно у Конфуция мы можем прочитать. Изменение имен — проблема серьезная. К чему я говорю? Вот не так давно пресса нам сообщала, что одно очень уважаемое лицо в одной иностранной стране (кажется, в африканской или мусульманской, боюсь ошибиться), женщину (и тоже иностранку — кажется, не гражданку того государства) постигло дорожное происшествие. Имел место такой случай. Любопытная ситуация: там нет нашего института — ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. Там есть возмещение за кровь. Особый институт. Причем доказано, разумеется, что там никакой вины водителя не было, что произошло это по вине самой женщины и так далее. Ничего нет, есть институт — возместить вред за кровь.

Обращаю внимание на то обстоятельство, что наши цивилисты и теоретики, очень многие, не один раз говорили, что там, где речь идет о возмещении вреда в случае причинения его источником повышенной опасности, нет института ответственности, это не ответственность. И не надо к ней подходить с той точки зрения, чтобы выискивать все те элементы состава право-

нарушения, как это мы привыкли делать где-то в другом случае. Это особый случай. Вот вам имена — ответственность или не ответственность.

Мне очень понравились (импонируют не с точки зрения существа, но очень любопытны были) слова, которые произнес судья Высшего Арбитражного Суда. Мы, сказал он, вину виной не называем. Действительно, здесь другая ситуация, когда вину виной можно не называть. Здесь совсем иная ситуация. Здесь и ответственность ответственностью нельзя, наверное, в полном таком понимании, и вину виной нельзя назвать. И следовательно, здесь есть особый такой институт (особый!), который, как мне представляется, может иметь место в любой системе права в качестве этого особого, особенного, и с ним должны считаться все те организации, все те учреждения, которые имеют дело с таможенной в данном случае и применительно к любому другому случаю.

Теперь последнее, о чем хотел сказать. Конечно же, я смотрю глазами законодателя, это будет более точно. И законодатель, как мне представляется, не может смотреть только через юридические очки. Это известная аксиома. Он должен принимать во внимание очень большую серьезную фактуру. И фактура эта — и криминализация, и особый характер отношений, и все остальное, вместе взятое. Фактура эта такова, что он вынужден с ней считаться. И практически, не нарушая прав и свобод граждан, ставить соответствующие преграды. Да, конечно, пусть гибнет мир, да здравствует юстиция! Но юстиция в глазах правоприменителя — это юстиция, воплощенная в законе, которому надо следовать, а юстиция в глазах законодателя — это та самая справедливость, естественно, правовая, если хотите, которая диктуется характером общественных отношений. И вот с этой точки зрения я бы просил уважаемый Суд принять во внимание те позиции, которыми вынужден руководствоваться законодатель. Мне лично импонирует официальная позиция, официальное мнение одного из конституционных судей, которое было им высказано также в связи с рассмотрением одной из норм Таможенного кодекса и норм Кодекса об административной ответственности. Лучше я не скажу, я просто закавычу два пункта из этого мнения. Первое: «Выбор санкции, в том числе по степени ее суровости, — вопрос справедливости, целесообразности, решаемый законодателем и только законодателем. А вы апеллируете к Конституционному Суду». Второе: «В принципе практика конкретизации норм закона в подзаконных актах, допуск дискреционных полномочий административных органов на основе закона, до сих пор никем не опровергалась, и в большинстве случаев она объективно необходима». Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Оценка конституционности части шестой статьи 231 во взаимосвязи со статьей 230, пунктом 6 статьи 291 и абзацем четвертым статьи 320 Таможенного кодекса Российской Федерации требует выявления их конституционно-правового смысла на основании вытекающих из Конституции Российской Федерации общих принципов юридической ответственности, которые по своему существу относятся к основам правопорядка и оказывают непосредственное влияние на конституционно-правовой статус физических и юридических лиц в Российской Федерации (статьи 49, 50, 54 и 64).

В частности, как следует из статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности, при этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности, что относится и к ответственности за нарушение таможенных правил.

...К основаниям ответственности исходя из общего понятия состава правонарушения относится и вина, если в самом законе прямо и недвусмысленно не установлено иное. Соответствующая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 25 января 2001 года по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации. Отсутствие вины при нарушении таможенных правил является, таким образом, одним из обстоятельств, исключающих производство по делу о данном нарушении, поскольку свидетельствует об отсутствии самого состава таможенного правонарушения.

...Решая вопрос о распределении бремени доказывания вины, законодатель вправе — если конкретный состав таможенного правонарушения не требует иного — освободить от него органы государственной власти при обеспечении возможности для самих субъектов правонарушения подтверждать свою невиновность. По смыслу оспариваемых положений Таможенного кодекса Российской Федерации предприятия, учреждения и организации, а также лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, не могут быть лишены возможности доказать, что нарушение таможенных правил вызвано чрезвычайными, объективно непредотвратимыми обстоятельствами и другими непредвиденными, непреодолимыми для данных субъектов таможенных отношений препятствиями, находящимися вне их контроля, притом что они действовали с той степенью заботливости и осмотрительности, какая требовалась в целях надлежащего исполнения таможенных обязанностей, и что с их стороны к этому были приняты все меры.

...Интересы защиты экономической основы суверенитета требуют признания принципа единства и взаимности, согласно которому государство не может ставить себя в невыгодные с точки зрения таможенных режимов правовые условия по сравнению с другими странами.

...Предоставленное субъекту таможенных правоотношений правомочие доказывать свою невиновность корреспондирует его возможности принимать меры по обеспечению выполнения контрагентами имеющихся перед ним обязательств, с тем чтобы в свою очередь не утратить возможность для исполнения своих публично-правовых (таможенных) обязанностей, которое не должно обеспечиваться в меньшей степени, чем выполнение обязательств в имущественных отношениях: на нем лежит забота о выборе контрагента и обеспечении выполнения последним принятых обязательств любыми законными способами, он отвечает за неисполнение публичных обязанностей, связанных в том числе с действиями (бездействием) контрагентов.

...Это не является нарушением принципа равенства всех перед законом (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), который гарантирует одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исклю-

чает возможность установления различных условий привлечения к ответственности для различных категорий субъектов права (в данном случае — юридических лиц и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, с одной стороны, и физических лиц, с другой). Такие различия, однако, не могут быть произвольными, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов.

...Обязанность экспортеров зачислять в определенный срок валютную выручку на счет в уполномоченном банке установлена не подзаконными нормативными актами федеральных органов исполнительной власти, а самим Таможенным кодексом Российской Федерации, и несоблюдение этой обязанности влечет ответственность за нарушение таможенного режима «экспорт товаров» на основании диспозиции статьи 273 Таможенного кодекса Российской Федерации в системной связи с нормами Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле».

...Конфискация (взыскание стоимости) товаров и транспортных средств независимо от времени совершения или обнаружения нарушения таможенных правил 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.

Поддержание — в целях обеспечения конституционных гарантий прав и свобод граждан — баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов, участвующих в таможенных и сопряженных с ними гражданско-правовых отношениях, диктует необходимость установления ограничительных сроков для применения конфискации (взыскания стоимости) товаров и транспортных средств, явившихся непосредственным объектом нарушения таможенных правил, тем более что для таможенного контроля статей 182 Таможенного кодекса Российской Федерации предусмотрен срок хранения документов и сведений. Закрепленный ею трехлетний срок фактически определяет и временные рамки, в пределах которых может быть обеспечено получение доказательств в отношении фактов нарушения таможенных правил для привлечения лица к ответственности. Законодатель тем самым допускает, что за пределами этого срока совершенное правонарушение не получит документального подтверждения, а следовательно, исключается и наказание за него.

...При условии, что в гражданско-правовых отношениях срок исковой давности в соответствии со статьей 200 Гражданского кодекса Российской Федерации исчисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права, в таможенных правоотношениях применение к оконченному правонарушению правил об исчислении срока наложения взыскания со дня обнаружения не обеспечивает разумное соотношение между публично-правовыми интересами государства и частноправовыми интересами субъектов внешнеэкономической деятельности. В данном случае исчисление срока для наложения взыскания за нарушение таможенных правил

в виде конфискации (взыскания стоимости) товаров, явившихся непосредственными объектами правонарушения, должно производиться с момента совершения правонарушения. Вместе с тем это требование неприменимо к длящимся правонарушениям, по которым исчисление срока наложения взысканий должно начинаться со времени обнаружения правонарушения.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение части шестой статьи 231 и находящиеся во взаимосвязи с ним положения статьи 230, пункта 6 статьи 291 и абзаца четвертого статьи 320 Таможенного кодекса Российской Федерации в части, касающейся ответственности предприятий, организаций, учреждений, а также лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, за нарушение таможенных правил, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку этими положениями не исключается возможность для данных субъектов таможенных отношений должным образом подтверждать, что нарушение таможенных правил вызвано чрезвычайными, объективно непредотвратимыми обстоятельствами и другими непредвиденными, непреодолимыми препятствиями, находящимися вне их контроля, при соблюдении ими той степени заботливости и осмотрительности, какая требовалась от них в целях надлежащего исполнения таможенных обязанностей.

2. Признать часть вторую статьи 247 Таможенного кодекса Российской Федерации как позволяющую налагать взыскания в виде конфискации (взыскания стоимости) товаров и транспортных средств независимо от времени совершения или обнаружения нарушения таможенных правил не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 8 (часть 1), 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Впредь до принятия федерального закона, устанавливающего соответствующие сроки, такие взыскания не могут налагаться позднее трех лет с момента нарушения таможенных правил, а для длящегося правонарушения — с момента его обнаружения.

3. Признать часть вторую статьи 247 Таможенного кодекса Российской Федерации как позволяющую налагать дополнительные взыскания, предусмотренные пунктами 4–6 статьи 242 Таможенного кодекса Российской Федерации, без применения основных взысканий не противоречащей Конституции Российской Федерации.

4. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности статей 24, 273 и части первой статьи 279 Таможенного кодекса Российской Федерации.

5. Дела ООО «Невско-Балтийская транспортная компания» и ТОО «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» подлежат пересмотру в установленном законом порядке, если основанием вынесенных по ним решений явились положения части второй статьи 247 Таможенного кодекса Российской Федерации, позволяющие налагать взыскания в виде конфискации (взыскания стоимости) товаров и транспортных средств независимо от срока совершения или обнаружения нарушения таможенных правил.

Дела ОАО «АвтоВАЗ», ОАО «Комбинат «Североникель», ООО «Верность», ТОО «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, подлежат пересмотру компетентными органами в установленном порядке, если они были разрешены на основании положений части шестой статьи 231, статьи 230, пункта 6 статьи 291 и абзаца четвертого статьи 320 Таможенного кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 24 мая 2001 г. № 8-П**

**«По делу о проверке конституционности положений
части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона
«О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов
Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»
в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.М. Данилова, судей М.В. Баглая, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации А.В. Попова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С. Хохряковой, объяснения представителей стороны, принявшей оспариваемый акт, выступление приглашенного в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане А.С. Стах и Г.И. Хвалова утверждают, что положения части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», изменившие условия предоставления жилищных субсидий гражданам, выехавшим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей до вступления данного Федерального закона в силу, в результате чего они лишились права на получение полагающейся им жилищной субсидии, противоречат статьям 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Конституционного Суда!

Конечно, человеку свойственно ошибаться, но, полагаю, что дело, которое сегодня рассматривается, одно из самых простых, одно из самых очевидных из всех тех, которые когда-либо, может быть, и приходилось рассматривать Конституционному Суду. Оно представляется очевидным по всем пунктам, по меньшей мере по двум. Во-первых, заявительниц, увы, здесь нет (естественно, это не так просто — приехать в Москву сегодня), а они правы в своих требованиях, и, во-вторых, Закон является конституционным и никакого отношения к нарушению прав заявительниц не имеет.

Исходя из этих общих и вполне понятных позиций, которые отражают позицию Государственной Думы, по пунктам опять же пройду по тем позициям, с которыми нельзя, на мой взгляд, согласиться, имея в виду письменные обращения заявительниц в Конституционный Суд.

Во-первых, нельзя согласиться с тем, что срок в Законе Российской Федерации от 25 июля 1998 года № 131-ФЗ установлен без учета ранее действующего законодательства. Это в обращении гражданки Хваловой. Да законодатель и не должен учитывать ранее действующее законодательство. Он пересматривает, он вправе установить 15-, 25-, а может быть, и 30-пятилетний срок — это дело законодателя. И с этой точки зрения, конечно же, законодатель не должен был учитывать действующее на тот момент постановление Правительства.

Во-вторых, нельзя согласиться с тем, что заявительницы утратили право на получение субсидий. Нет, конечно же нет, не утратили они этого права. И то, что власть лишает этого права, то, что фактически это право не реализуется, это неправомерно и с какой-то точки зрения и неконституционно, хотя это и не предмет рассмотрения Конституционного Суда, но тем не менее этот факт приходится констатировать. Почему? По той причине, что для обладания соответствующим правом необходимы, во-первых, правовая основа, во-вторых, соответствующие юридические факты. Правовая основа, естественно, имела место быть, имея в виду постановление Правительства, статью 5 Закона 1996 года, соответствующие Положения, которые утверждались Правительством. Словом, с правовой основой, вне всякого сомнения, все в порядке.

Юридические факты — что необходимо было, чтобы заявительницы это право приобрели? Необходимо было быть на Севере. Я подчеркиваю, «быть» — значит или прожить, или проработать определенный срок, тот, который был предусмотрен в то время, когда они выезжали на Север, может быть, специально с тем, чтобы впоследствии решить свои жизненные проблемы (или жили на Севере, когда действовал соответствующий нормативный акт), — и этот юридический факт имел место. И нужно было выехать из районов Крайнего Севера или районов, к ним приравненных, не позднее 1 января 1992 года. Вот они выехали непосредственно в соответствии с установленными нормами. И с этой точки зрения юридические факты таковы, что они приобрели это право и его не утратили. Нельзя признать этот пункт 3, по которому нельзя согласиться с заявительницами. В частности, гражданка Хвалова просит признать Федеральный закон от 25 июля 1998 года неконституционным, цитирую: «в части распространения стажа 15 лет на лиц, выехавших ранее введения в действие Закона от 25 июля 1998 года».

Конечно, если бы заявительницы были здесь, резонно было бы спросить, где то положение в законе, которым он (этот закон) распространяет или не распространяет, во всяком случае здесь «распространяет», стаж 15 лет на всех тех, кто когда-то выехал с Севера, имея всего лишь десятилетний стаж. Ну нет этого в федеральном законе, нет! И то, что кто-то распространяет этот закон на соответствующие отношения, имевшие место ранее, это отнюдь не свидетельствует... Кстати, это тот самый пункт, по которому я уже не один раз здесь высказывался. И очень опасный пункт. С какой-то точки зрения можно всегда признавать, получается, неконституционным закон, когда кто-то из правоприменителей (не один, а несколько) решает вопрос совсем не так, как этот закон предусматривает, или не так, как вообще следовало бы решать. На этом основании очень опасно, чревато вообще в этом отношении рассуждать и признавать закон неконституционным.

И здесь есть такой особый момент, на который бы я обратил внимание. Возможно, что Конституционному Суду вообще был бы данный запрос как бы и неподведомственный, если бы не одно «но», очень серьезное «но». И наверное, это «но» было учтено судьей-докладчиком, которая направляла соответствующие письма в соответствующие правительственные учреждения и губернаторам. В частности, можно сослаться здесь на позицию губернатора Пермской области, который прямо в ответ на письмо судьи-докладчика говорит, что утратила гражданка Хвалова свое право. Утратила! Практически та же самая позиция вытекает из письма заместителя министра по экономическому развитию и торговле. И вот это обстоятельство, именно это обстоятельство, конечно же, дает возможность Конституционному Суду рассматривать данное дело, выносить соответствующее решение. И решение такое, которое бы на перспективу, именно на перспективу, может быть, не столь очевидную как в данном настоящем деле, обеспечивало бы права граждан против тех правоприменителей, которые ссылаются на закон, я думаю, сами понимая, что в данном случае закон совершенно не оправдывает их действия. Повторяю, я могу и ошибаться.

Не могу согласиться (это пункт 4) с заявителями в том отношении, что закон неконституционный, поскольку он не соответствует, противоречит статье 7 Конституции, которая, как известно, Российскую Федерацию объявляет социальным государством, государством, которое проводит политику, обеспечивающую соответствующие условия для достойной жизни граждан. Не могу в данном случае принять это обстоятельство по той причине, что тогда бы, согласись мы с этим аргументом, тогда бы, увы, — это общая норма Конституции, — и в этом случае очень многие нормы можно было бы поставить под сомнение. В первую очередь нормы, которые устанавливают минимум заработной платы, нормы, которые устанавливают минимум пенсии и так далее. То есть в данном случае это слишком общий аргумент в обоснование неконституционности закона.

Пятый пункт, по которому следует возразить, это то, что отсутствие в законе каких-то положений, пробел в законе, конечно же, не является основанием для объявления его неконституционным (общее такое положение, а тем более в данном случае). В данном случае и пробела-то нет. Думаю, что в данном законе надо было бы обязательно оговаривать, что он не распространяется вот на те-то и те-то отношения, которые в свое время регулировались постановлением Правительства. Исходя из общих юридических принципов и реалий законодателя совсем не надо было что-то в данном случае оговаривать в законе, поскольку все здесь предельно ясно.

Гражданка Стах Алевтина Сергеевна (шестой пункт) полагает, что Федеральный закон от 25 июля 1998 года умаляет или даже отменяет ее право на жилье и тем самым противоречит статьям 40 и 55 Конституции Российской Федерации. Полагаю, что ее право федеральный закон не отменил, не умаляет, и, более того, не только ее. Конечно же, данный закон не посягает вообще на право на жилье. Право на жилье не отменяется. Другой вопрос, что условия здесь осложняются для получения жилья теми, кто работает на Крайнем Севере, но это уже несколько иная плоскость, а посягательства на право, в данном случае на конституционное право, право на жилье, в данном случае нет.

Таким образом, вернусь к началу — позиция Государственной Думы состоит в том, что федеральный закон не распространяется на те отношения, которые регулировались ранее действующими актами и по которым соответственно граждане приобрели право на жилищные субсидии. Данная позиция была зафиксирована соответствующим письмом Комитета Государственной Думы в правительственные органы, и это письмо (получается, что это было старое письмо) в данном случае подтверждается новым документом уже новым составом Комитета по проблемам Севера и Дальнего Востока, подписанным председателем этого Комитета, и если есть необходимость, то это письмо можно также приложить к делу, где говорится о том, что Государственная Дума имела в виду, что закон обратной силы не имеет, и граждане, стоящие в очереди на получение жилищной субсидии согласно правилам, установленным Федеральными законами «О распределении жилищных субсидий между районами Крайнего Севера в 1995 году» и «О распределении жилищных субсидий между районами Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в 1996 году», не теряют права на получение данной субсидии. Спасибо.

Ю.М. Данилов. Уважаемый Валерий Васильевич, следует ли нам распечатать Ваше последнее заявление как ходатайство о приобщении этого документа к материалам дела?

В.В. Лазарев. Да, Ваша честь.

<...>

Ю.М. Данилов. Спасибо, Алексей Владимирович. Уважаемые судьи, есть ли вопросы к представителям стороны, издавшей и подписавшей оспариваемый акт? Пожалуйста, Ольга Сергеевна.

О.С. Хохрякова. У меня вопрос к Валерию Васильевичу. Уважаемый Валерий Васильевич, как Вы понимаете положение статьи 2 федерального закона, которая в какой-то степени адресована тем, кто выехал уже из районов Крайнего Севера на момент принятия оспариваемого закона? Вот как Вы понимаете такую фразу, где речь идет о распределении средств, о пяти процентах, а дальше говорится: «выехавшим из указанных районов не ранее 1 января, нуждающимся в улучшении жилищных условий», «и имеющим в соответствии с настоящим Федеральным законом право на получение и таких субсидий»? Право на получение субсидий в соответствии с настоящим законом регламентируется статьей 1, в которой говорится, что для получения права надо иметь стаж работы не менее 15 лет. Вот как бы Вы истолковали положение, о котором я говорю, во 2-й статье?

В.В. Лазарев. Я бы истолковывал и статью 1, и статью 2 в соответствии с их буквальным смыслом — так, как это здесь и есть. Но ни то ни другое положение ни из статьи 1, ни из статьи 2 абсолютно не имеет никакого отношения к тем заявлениям, которые содержатся в обращении в Конституционный Суд.

О.С. Хохрякова. Тогда у меня второй вопрос. Скажите, пожалуйста, какой порядок выделения финансовых средств из федерального бюджета был до принятия этого федерального закона, да и после его принятия, на предоставление жилищных субсидий вот таким категориям граждан, как заявитель?

В.В. Лазарев. Очень своеобразный, на мой взгляд, порядок. Не хочу вдаваться в подробности, но меня в первую очередь (возможно, даже как теоретика права) возмущил тот порядок, согласно которому принимается постановление Правительства, а законом — порядок осуществления тех положений, которые в правительственном постановлении. Казалось бы, наоборот, закон должен это регулировать, а правительственные акты — условия, порядок и так далее. Здесь же было все наоборот. Ну в определенный период наши новые законодатели могли законодательствовать и подобным образом. Поэтому с этой точки зрения я бы не обращал внимания и на порядок, который был установлен в связи с этим.

О.С. Хохрякова. А как можно было реализовать право на получение жилищной субсидии, если не было предусмотрено выделения средств таким гражданам на предоставление субсидий?

В.В. Лазарев. Очень серьезный вопрос, очень трудная практическая проблема, но именно в связи с этим опять же это не предмет оценок в Конституционном Суде. Но именно поэтому и следовало соответствующим исполнительным органам, во всяком случае правительственным органам, обеспечивать постановление Правительства соответствующими актами. Почему надо было обязательно ждать от законодателя, почему? Почему Правительство не входило с соответствующими инициативами, будь то при утверждении бюджета и внесении Закона о бюджете или какого-то другого акта? Оно должно было или отменить свое постановление, или его обеспечивать. Повторяю, это дело выходит за рамки, так сказать, оценок соответствующих законодательных актов. Это дело сугубо даже не в правоприменительной, хотя и в ней, а в правоисполнительной сфере. Вот где проблема. Конечно, это проблема очень серьезная.

О.С. Хохрякова. Значит, Вы полагаете, что вот эта фраза, на которую я обратила Ваше внимание, в статье 2, она не давала исполнительным органам никаких оснований так трактовать закон, хотя там прямо написано?

В.В. Лазарев. Применительно к тем отношениям, которые возникли до вступления в силу данного закона, не дает ничего, никакого права, вообще никому и ничего не дает. Этот закон распространяет свое действие с определенного срока и совершенно не имеет отношения к решению тех вопросов, которые решаются не в соответствии с этим законом.

О.С. Хохрякова. Значит, этот закон не имеет никакого отношения к тем, кто выехал из этих районов до его принятия, да, по идее?

В.И. Лазарев. Да.

О.С. Хохрякова. Какой тогда смысл в статье 2?

В.В. Лазарев. ...Выехавшим из... не ранее 1 января 1992 года. Ну это повтор того постановления Правительства, которое точно такое же содержало положение. Это просто повтор. Если по тому постановлению кто-то приобретал право (вот в этом смысл), то он, следовательно, приобретает его и в соответствии с этим законом, только и всего.

О.С. Хохрякова. Хорошо. И последнее. Вы говорили о письме, которое Комитет Государственной Думы направлял в Правительство по поводу того, что не распространяется этот закон на тех граждан, которые приобрели ранее право на получение жилищных субсидий. Можно ли нам получить то

первое письмо, о котором Вы говорили? Когда оно было направлено в Правительство?

В.В. Лазарев. Может быть, я ошибаюсь, не тот адресат был... да, как?

О.С. Хохрякова. У нас в материалах дела есть ответ Комитета заявителю. Да, здесь говорится, что этот закон не может иметь обратной силы, а затем ей разъясняется, что она как безработная (вообще-то у нее 15 лет суммарного стажа)... Потом Комитет разъяснил, что Дума несколько заблуждается, так трактуя ее право.

В.В. Лазарев. Я имел в виду то письмо, на которое сослался мой коллега. Я ошибся, значит, в адресате письма.

О.С. Хохрякова. Значит, это Вы имели в виду все-таки ответ заявителю. Все, спасибо, у меня нет больше вопросов.

Ю.М. Данилов. В продолжение вопросов, которые задавала Ольга Сергеевна, я просто хотел обратить внимание, что даже то письмо, которое мы сейчас приобщили к материалам дела, адресовано уважаемому Валерию Васильевичу Лазареву. У меня в связи с этим вопрос. Если с 1997 года или с 1998-го, уж по переписке во всяком случае 1999-го, то есть 2 года, эта проблема ставилась перед Государственной Думой, то проявляла ли Государственная Дума такое видение этой проблемы, как сейчас изложено в Вашем письме в Правительство Российской Федерации? Есть какие-нибудь документы, свидетельствующие о том, что Государственная Дума таким образом свою волю при принятии этого закона обнаружила или все-таки это касается переписки с конкретными гражданами?

В.В. Лазарев. Две вещи в данном случае могу отметить. Конечно же, сейчас это письмо адресовано на мое имя, поскольку мне надо было выражать позицию Государственной Думы, во-первых. Во-вторых, конечно же, Государственная Дума, Комитет в данном случае, должна была ответить заявителям, которые обращались в Государственную Думу. И в-третьих, полагаю, что Комитет, депутаты вообще не могли и до сих пор не должны каким-либо образом общаться с Правительством по этому поводу, потому что, с точки зрения Государственной Думы, с точки зрения Комитета, вопрос совершенно ясный: закон не имеет никакого отношения к тому, что граждан лишают возможности приобретения этих жилищных субсидий.

Ю.М. Данилов. Последний у меня к Вам вопрос. В связи с тем, что для Государственной Думы все ясно, она имеет свою позицию четкую и выражает эту позицию уже неоднократно. И так же позицию имеют правоприменители — стоят на этой позиции, которая расходится напрочь с позицией Государственной Думы или Комитета Государственной Думы. Скажите, пожалуйста, каким образом, кроме как в обращении в Конституционный Суд, заявители могли защитить свои права?

В.В. Лазарев. Здесь я, Ваша честь, полностью согласен. И потому я не настаивал и не ходатайствовал о том, чтобы дело прекратить производством изначально. Нет, как раз именно Конституционному Суду и надо создать надлежащую правовую основу с тем, чтобы подобного не было. Я не согласен со своим коллегой, потому что его предложение относительно той формулировки, которая должна содержаться в решении Конституционного Суда, лишний раз поставит Конституционный Суд в неловкое положение.

Одно и то же положение в той части, а в другой части одно и то же положение только потому, что где-то его трактуют не то что даже вольно, только потому, что где-то ссылаются на этот закон, кто-то ссылается на этот закон. Мне кажется, такие формулы возможны, но уж совсем не в данном случае.

Ю.М. Данилов. Спасибо. Валерий Дмитриевич Зорькин, пожалуйста.

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, если позволите, у меня к Вам несколько вопросов. Вот указание законодателя на то, что теперь повышается срок с 10 лет до 15, само по себе по отношению к той норме, с помощью которой граждане приобрели то право, оно конституционно, на Ваш взгляд, или нет?

В.В. Лазарев. А почему надо рассматривать по отношению? Я бы такую постановку вопроса, Ваша честь, подверг сомнению. Почему по отношению к тем? Законодатель в данном случае имел в виду отношения, которые возникнут потом, и совершенно не имел в виду отношения, которые уже сложились и по которым есть соответствующее регулирование этого вопроса.

В.Д. Зорькин. Тогда я более ясным для Вас языком повторю свой вопрос. Введение законодателем 15-летнего срока, учитывая, что был 10-летний, оно противоречит Конституции, на Ваш взгляд, или нет?

В.В. Лазарев. На мой взгляд, не противоречит. Увы, ситуации разные, и в данном случае, конечно, разные ситуации в разное время, сроки и минимумы разных выплат и разных как бы льгот, а в данном случае можно ставить вопрос и о том, что это своего рода льгота, вот проработал столько на Севере, ты получаешь своего рода льготу. Вот в данном плане это дело законодателя. Конечно, можно говорить, что этот закон не самый лучший, допустим, что слишком большой этот срок, но чтобы он с правовой точки зрения был, именно с конституционной точки зрения ущербным, я бы так вопрос не ставил.

В.Д. Зорькин. Вы практически предвосхитили ответ на мой второй вопрос в логической цепочке, который я хотел предложить Вашему вниманию. Этот второй вопрос связан с тем, что Вы исходите из того, что эта норма устанавливает льготу, а не отчуждаемое право, которое не может быть взято или даровано, да?

В.В. Лазарев. В большой степени это вопрос, действительно, тот, который требует размышлений. Но в большой степени это и соответствующая льгота. Хотя, может быть, так однозначно вопрос ставить и нельзя. Но в большой степени, как мне представляется, без такого, может, надлежащего анализа.

В.Д. Зорькин. И следующий тогда вопрос в связи с этим. Если это льгота, то законодатель обязан предусмотреть в правовом регулировании обеспечение этого права, которое он закрепил, даровал вот этой категории граждан?

В.В. Лазарев. Я с Вами полностью согласен — в плане критики законодателя в этой части...

В.Д. Зорькин. Я никакой критики не высказывал. Это Вы можете критиковать свою Думу, а мне не позволено по статусу.

В.В. Лазарев. Прошу прощения. Тогда я бы Ваш вопрос довел даже до критики, это уже моя была бы критика законодателя, поскольку, конечно же, отдельной строкой или отдельным законом надо предусматривать и

обеспечение соответствующей льготы, соответствующего права. Но здесь большое «но». Я вновь возвращаюсь к этому порядку. Как же так? Право предусмотрено постановлением Правительства, право-то вытекает, правовая основа была правительственная, и вдруг надо перелгать на законодателя в данном случае. Все должно исходить от Правительства в этом плане, все инициативы и, может быть, даже и регуляция. Но с этой точки зрения даже если законодатель не принял нового закона, он должен был (как это раньше делалось — принимались специальные законы, которыми распределялись соответствующие средства). Теперь такого закона вроде бы как и нет. И вот с этой точки зрения отсутствие того закона опять же не затрагивает положений относительно конституционности или неконституционности оспариваемого закона.

В.Д. Зорькин. И вот теперь тогда вопрос о Правительстве или в связи с Правительством. Вот Вы говорили о том, как надо быть Правительству. Вот я тоже Вам хочу повторить этот вопрос. Как быть Правительству, если статьей 77 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год» (и повторена аналогичная норма в статье 67 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год») предписано распространить на 2000 год, а во второй статье соответственно на 2001 год условия предоставления и порядок получения жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, установленный Федеральным законом от 25 июля 1998 года? Как было в Пермской области, как получить субсидии, которых у них не было и которые не могли дать этим гражданам? А Законом 2000 и 2001 годов фактически предусмотрено, что этих субсидий им и не будет, потому что субсидии выдаются в соответствии с Законом 1998 года. Тогда отсутствие в Законе 1998 года указания на то, что этот Закон не распространяется на отношения, возникшие до его принятия, оно есть умолчание в пользу гарантии прав, вытекавших из прежнего закона, или, напротив, с помощью этих двух законов, а поскольку мы обязаны рассматривать оспариваемый закон в системной связи с другими нормативными актами, законодатель вопреки позиции Комитета подтверждает как раз прямо противоположную позицию?

В.В. Лазарев. Полагаю, что все-таки нет. Полагаю, что все-таки здесь законодатель, исходя из своей позиции, определенной позиции, что Закон 1998 года направлен на будущие отношения и в данном случае предусматривает соответствующее финансирование на будущее, полагает, что вот то, что имело место быть до 1998 года, оно выполнено или выполняется, во всяком случае финансировалось ранее. Очевидно, так я могу рассуждать. Это во-первых. Во-вторых, тот закон, который Вы сейчас воспроизводите относительно финансирования, в большей степени мог быть оспорен в плане конституционности, поскольку он не обеспечивает каких-то прав, каких-то гарантий. Вот тот закон мог бы быть, может быть, предметом рассмотрения в большей степени, нежели оспариваемый сегодня. С этой точки зрения, хотя и в системе рассматривали, предметом рассмотрения в Конституционном Суде все-таки является июльский закон 1998 года, а не тот, который появился впоследствии, который о другом предмете.

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич, я вполне отдаю себе отчет в том, что мы сейчас проверяем не Закон о бюджете. Я-то спрашиваю Вас о другом. Как было Правительству поступать, нарушить, что ли, статью 77 Закона, чтобы удовлетворить просьбу этих граждан, или сделать так, как оно сделало, направив проект изменений в действующий Закон 1998 года, где снят срок этот?

В.В. Лазарев. Я Вам скажу, Ваша честь, как поступать. Если бы правительством был я, я бы удовлетворил просьбы в 1996 и 1997 годах, когда законодатель предусматривал соответствующее финансирование. Было два закона, оно продлевалось. И в 1996, и в 1997 годах законодатель предусматривал выделение средств. Но нигде никто из правительственных чиновников ни Хваловой, ни Стах этих субсидий не выдал.

Вот как я бы поступил. Может быть, я не прав. У меня опыта такого правительственного нет.

Ю.М. Данилов. Да, Валерий Васильевич, не бывает простых дел, бывают простые подходы к делам.

В.В. Лазарев. Возможно. Потому я и начал, Ваша честь, с того, что, возможно, я ошибаюсь. Человеку свойственно ошибаться.

В.Д. Зорькин. Теперь, если позволите, следующий вопрос.

Валерий Васильевич, Вам известно, были ли какие-либо выступления депутатов при прохождении этого закона, при принятии насчет как раз вот этих самых норм и изменения сроков? И принимали ли депутаты, голосуя за нормы эти, их в том именно смысле, о котором Вы говорите, или все же они вкладывали другой смысл, исходя из той ситуации, которая возникла?

Я сейчас это говорю не для того, чтобы обсуждать конституционность законопроекта (а то, не дай бог, у Вас возникнет такое впечатление), а именно для уяснения аутентичного смысла этого закона, принятого законодателем.

В.В. Лазарев. Уважаемый Валерий Дмитриевич, у нас была договоренность с депутатом, который должен был выступить и в качестве свидетеля, и в качестве специалиста, который вел этот закон, из соответствующего Комитета я должен был такое ходатайство сегодня передать. Он не смог быть представителем, был в отъезде и должен был бы сегодня выступать в этом качестве. К сожалению, его нет, и это его роль была, а я затрудняюсь ответить на этот вопрос.

В.Д. Зорькин. Спасибо, Валерий Васильевич.

Ю.М. Данилов. Еще вопросы представителям стороны? Нет.

Спасибо, Валерий Васильевич.

Позиция Конституционного Суда

...Право граждан на получение жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета при переселении из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в другие регионы России установлено законодателем в конституционно значимых целях, связано с реализацией права на жилище, права на вознаграждение за труд, права свободно передвигаться, выбирать место жительства, а также имущественных прав (статья 37, часть 3; статья 40; статья 27, часть 1; статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) и, следовательно, подлежит государственной, в том числе судебной, защите.

...Изменение законодателем ранее установленных условий предоставления жилищных субсидий, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, нуждающихся в этих субсидиях и рассчитывающих на их получение, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, в том числе при решении вопроса о выборе места жительства и работы.

Лица, выехавшие из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей до вступления в силу Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», принимая решение о переселении в другие регионы России и планируя свое будущее, исходили из закрепленных в действовавших в тот период нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации и Федеральном законе от 17 августа 1996 года «О распределении жилищных субсидий между районами Крайнего Севера и приравненными к ним местностями в 1996 году» условий предоставления жилищных субсидий, в частности требования о наличии стажа работы в этих районах и местностях не менее 10 лет. Они рассчитывали на добросовестное выполнение государством своих публично-правовых обязательств и полагали, что смогут реализовать право на получение жилищной субсидии за счет средств федерального бюджета.

...Предписаниями части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» внесено изменение в условия предоставления жилищных субсидий, касающиеся граждан, уже выполнивших ранее установленные требования и исходя из них совершивших юридически значимые действия. По существу, такого рода изменение означает отказ государства от выполнения в конкретных правоотношениях своих обязательств, возникших из ранее действовавшего регулирования и правоприменительных актов, которыми решался вопрос о постановке гражданина на учет как нуждающегося в улучшении жилищных условий, что не только подрывает доверие к действиям государства, к закону, но и приводит к нарушению конституционного принципа равенства: часть граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей после 1 января 1992 года, имеющих стаж работы (времени проживания) в этих районах и местностях от 10 до 15 лет и поставленных по новому месту жительства на учет по улучшению жилищных условий, смогли воспользоваться своим правом на жилищную субсидию и получили ее, в то время как другая часть таких граждан, которым субсидия до вступления в силу рассматриваемого Федерального закона по не зависящим от них причинам выделена не была, неосновательно и несправедливо были лишены права на ее получение.

Увеличение для этих граждан минимально необходимого стажа работы (времени проживания) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, не согласуется, кроме того, с требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку такое увеличение, даже если оно и обусловлено недостаточностью финансовых ресурсов, выделяемых на решение проблем переселения граждан из указанных районов и местностей, не может служить адекватным правовым средством обеспечения баланса между правами этих граждан и правомерными интересами общества и государства.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), положения части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона от 25 июля 1998 года «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в той части, в какой предусмотренное ими требование о наличии минимального 15-летнего стажа работы (времени проживания) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, распространяется на граждан, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством приобрели такое право при наличии стажа работы в указанных районах и местностях не менее 10 лет.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 3 июля 2001 г. № 10-П

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона
«О реструктуризации кредитных организаций»
и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона
«О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»
в связи с жалобами ряда граждан»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Витрука, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием граждан Ю.Л. Бакалиной, В.А. Генералова, А.А. Зубкова, В.А. Квасова, С.А. Квасовой, И.М. Родионовой, А.А. Садыгова, Р.В. Усмановой, Н.В. Успенской, А.А. Часовникова, адвоката Д.В. Казакова — представителя гражданки И.М. Родионовой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и кандидата юридических наук В.Ю. Бакшинскаса — представителя Совета Федерации

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта — доктора юридических наук О.М. Олейник, выступления приглашенных в заседание представителей: от Правительства Российской Федерации — М.Ю. Барщевского, от Центрального банка Российской Федерации — А.Г. Гузнова, от Агентства по реструктуризации кредитных организаций — К.Д. Лубенченко, а также выступление председателя Московского союза общественных объединений вкладчиков и акционеров Ю.К. Федина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона от 8 июля 1999 года «О реструктуризации кредитных организаций» с момента перехода кредитной организации под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций до окончания срока осуществления плана ее реструктуризации вводится мораторий на

удовлетворение требований кредиторов по обязательствам кредитной организации, возникшим до момента ее перехода под управление Агентства, в соответствии со статьей 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»; действие моратория распространяется на денежные обязательства и обязательные платежи, возникшие до момента принятия Агентством решения о переходе кредитной организации под его управление. Обязательства кредитной организации, возникшие после ее перехода под управление Агентства, подлежат исполнению кредитной организацией в полном объеме; мораторий на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации действует до 12 месяцев и может быть продлен Агентством, не более чем на шесть месяцев, или отменен Агентством до истечения срока его действия.

Конституционность указанных положений, а также положений статьи 26 Федерального закона от 25 февраля 1999 года «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», которыми установлен институт моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитных организаций (пункт 1) и предусмотрено, в частности, что в течение срока его действия приостанавливается исполнение исполнительных документов по имущественным взысканиям, за исключением выданных на основе решений о взыскании задолженности по заработной плате, выплате вознаграждений по авторским договорам, а также о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, и морального вреда, вступивших в законную силу до момента назначения временной администрации (пункт 2), оспаривается в жалобах граждан Н.А. Загородникова, А.А. Зубкова, С.А. Квасовой, В.М. Лысова, И.М. Родионовой, Р.В. Усмановой и А.А. Часовникова — вкладчиков акционерного коммерческого банка «СБС-АГРО» и граждан Ю.Л. Бакалинной, В.А. Генералова, В.А. Квасова, А.А. Садыгова и Н.В. Успенской — вкладчиков открытого акционерного общества «Банк Российский Кредит».

Заявители, чьи иски о взыскании сумм вкладов и процентов на эти суммы по договорам банковского вклада, обязательства по которым не были выполнены банками, удовлетворены судами общей юрисдикции, но соответствующие судебные решения не были исполнены, утверждают, что содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и подпункте 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» нормы нарушают их конституционные права, гарантируемые статьями 19 (часть 1), 34, 35, 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Дмитрий Вячеславович, один вопрос по меньшей мере юридический и один риторический. Юридический вопрос такого рода: проводите ли Вы разницу между теми отношениями, которые складываются в нормальной ситуации между вкладчиками и банками, и теми отношениями, которые складываются между теми же субъектами, но в каких-то чрезвычайных ситуациях? Вопрос в том плане, что многие из заявителей ссылались на нормы гражданского законодательства, которые, несомненно, действуют, работают в условиях нормальных взаимоотношений. Вот с этой точки зрения проводите Вы разницу, есть ли необходимость регулировать какими-то специальными нормами отношения в условиях банкротства или ситуации, приближающейся к банкротству, или необходимости восстановить каким-то образом деятельность банка?

Д.В. Казаков. Да, безусловно, провожу. Должно это регулироваться специально, но с учетом приоритетной защиты граждан-вкладчиков. Например,

так, как это сделано в Законе о банкротстве нормальном, не вот в этом неполноценном, а в нормальном. Там мораторий не распространяется на требования граждан, и мировое соглашение в том числе можно заключать только после моратория.

В.В. Лазарев. А вопрос риторический связан с той статьей, которую...

Д.В. Казаков. Не только после моратория, а после того, как расчеты с гражданами произведены.

В.В. Лазарев. То есть я понимаю так, что там отношения развиваются в соответствии с Гражданским кодексом, а в данном случае, с Вашей точки зрения, они должны развиваться по Закону общему о банкротстве кредитных организаций, а не по Закону о реструктуризации, так?

Д.В. Казаков. Я не совсем понял вопрос, но так отвечу: они должны развиваться в соответствии с законами, которые не нарушают Конституцию.

В.В. Лазарев. Хорошо. А риторический вопрос вот какой. Я, естественно, в данном случае точно так же, как Вы, могу оценивать деятельность каких-то организаций, но мне показалось, какая-то есть односторонность в оценке одних и совершенно в Вашем выступлении не замечается даже упрека в адрес каких-то других. Вот в той статье, которую дал один из заявителей (я еще к ней вернусь, а может быть, даже не один раз вернусь к этой статье) вот здесь задается вопрос: многие вкладчики упрекают АРКО в бездействии. Ответ: они борются с банком за свои права (вкладчики) уже два — два с половиной года. И какой результат? Нулевой. И там какие-то приводятся цифры. Вот в данном случае не считаете ли Вы необходимым обратить свои требования прежде всего к тем банкам, которые оказались в этом положении, или, как сказал один из заявителей, виной тому дефолт 1998 года, вот к тем Вы предъявляете какие-то требования или нет?

Д.В. Казаков. Предъявляли, пока не были изданы законы, которые мы сегодня обжалуем, поскольку с изданием этих законов предъявление требований потеряло всякий практический смысл.

В.В. Лазарев. Больше нет вопросов.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Андрей Алексеевич очень обстоятельно и во многих случаях весьма логично излагал свои позиции, поэтому именно ему я хотел задать, может быть, два вопроса.

Во-первых, меня смутило одно место в Вашем высказывании, когда Вы говорите о введении моратория — вроде бы как законодатель преследовал цель такую, чтобы во время моратория юридическим лицам выплатить, а граждан — вкладчиков отснить на вторую или какую-то пятую очередь или вообще ничего не давать до тех пор, пока мораторий не завершится. Во-первых, правильно ли я Вас понимаю в данном случае, когда Вы говорите о целях законодателя, в то время как в законе в общем-то нигде юридическим лицам не предоставляются такие преимущества перед вкладчиками — гражданами? И во-вторых, может быть, Вам известны какие-то случаи, когда во время моратория имели место какие-либо выплаты тем, кому они по закону не положены?

А.А. Зубков. По поводу первого Вашего вопроса. Вы меня правильно поняли, и я могу обосновать свою позицию. Но для этого мне надо зачитать

выдержку из газеты «Сегодня» от 5 июня 2000 года. Это займет минут, наверное, десять. Я постараюсь управиться побыстрее.

Во-первых, во время своего выступления я уже говорил о том, что были все причины для того, чтобы Центральный банк Российской Федерации отозвал лицензию на банковскую деятельность у акционерного коммерческого банка «СБС—АГРО» еще до того, как было решение Банка России рассмотреть вопрос: взять под контроль государственной корпорации АРКО коммерческий банк «СБС—АГРО» или нет. Скажем, в ноябре 1998 года на том основании, что акционерный коммерческий банк «СБС—АГРО» не расплачивается со своими вкладчиками, Центробанк России вполне на законных основаниях мог бы отозвать лицензию «СБС—АГРО» и начать процедуру банкротства. Либо вкладчики одновременно бы предприняли ряд действий для банкротства «СБС—АГРО». Этого сделано не было. Я уже объяснял почему. Потому что по Гражданскому кодексу Российской Федерации при банкротстве в данном случае банка все его активы в первую очередь получили бы частные вкладчики, то есть физические лица. После того как банк удовлетворил бы требования физических лиц, остались бы денежные средства для расплаты с юридическими лицами. Скорее всего, таких средств бы не осталось. Поэтому предприятие, которое открыло счет в банке, допустим, на миллион долларов, в результате этот миллион долларов потеряло, рискует гораздо больше при банкротстве банка, чем частный вкладчик, открывший счет, допустим, долларов на 500. Поэтому цель юридических лиц — перво-наперво не допустить банкротства. Потому что, когда начинается процедура банкротства, в моем понятии, собираются все активы, и тут же возникает та же ситуация с мораторием: никто никому ничего не отдает, начинается расплата с вкладчиками, опять же с физическими лицами. А вот если банкротства нет, если нет отзыва лицензии, то тогда создается очень большой временной фактор. Время — деньги так говорят в Америке. Чем больше времени, тем быстрее деньги можно растащить по углам. И как всегда, в практике Российской Федерации получается: вывеска банка на здании есть, генеральный директор банка или председатель совета директоров есть, главный бухгалтер есть, вкладчики, не получившие свои деньги, есть, а денег нет. На вопрос, куда делись деньги, вот они вчера были, председатель, допустим, директоров совета банка разводит руками и говорит: сам не понимаю, куда деньги делись, вчера были.

Вообще непонятна эта ситуация, потому что по всем опросам, по статистике, акционерный коммерческий банк «СБС—АГРО» даже на тот же июль или август 1998 года по некоторым показателям первым банком страны был, а может быть, вторым, и вдруг у этого банка при всем том, что в банке много вкладчиков, вдруг оказывается, что банку нечем расплатиться. А куда деньги тогда делись?

Я уже говорил во время своего выступления о том, что по гражданскому законодательству в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации денежные средства частных лиц, зачисленные на депозит, должны находиться в банке. Значит, по закону денежные средства у банка для расчета с частными вкладчиками должны быть. Однако же руководство банка неоднократно заявляло о том, что денег нет. Куда делись? Частные лица в

коробках из-под ксерокса, конечно, 500 тысяч долларов могут унести, но активы «СБС—АГРО» были значительно больше. Поэтому частные лица их просто-напросто вынести не могли, а увести по счетам различных подставных фирм, как это всегда бывает, со счетов банка в различные дочерние структуры, это запросто можно было, и чем больше времени для этого предоставлялось, то есть чем дольше не возникала процедура банкротства, тем для юридических лиц это было выгоднее. Именно с той целью, чтобы увести активы банка куда-нибудь на сторону, чтобы они не достались частным вкладчикам в случае банкротства банка.

И второй вопрос был.

В.В. Лазарев. Нет, он главный и самый первый, потому что у меня сложилось впечатление, что Вы отождествляете государство или с юридическими лицами, или с Центробанком, который заявляет вообще о своей непричастности к государственной власти. У меня создалось такое впечатление. А я вопрос-то задавал именно этот, что законодатель действительно преследовал такую цель и откуда это вытекает, чтобы юридическим лицам обеспечить преимущество перед вкладчиками-гражданами? Я ответа не получил.

А.А. Зубков. Во-первых, я не прочитал заметку из газеты, а во-вторых, могу добавить только две русские народные поговорки. Первая — благими намерениями вымощена дорога в ад...

В.В. Лазарев. Это правильно.

А.А. Зубков. И вторая — гладко было на бумаге, да забыли про овраги, а по ним ходить.

В.В. Лазарев. Тоже правильно.

А.А. Зубков. И если Вы вспомните все судебные дела по поводу банкротств, в частности, кредитных организаций, то лично я не знаю и не слышал, чтобы частные вкладчики, приходя к дверям обанкротившегося банка получали что-нибудь кроме кукиша с маслом.

В.В. Лазарев. И тоже правильно. И здесь согласен. Второй вопрос. Вот Вы в своем выступлении указывали, что суды реагировали как-то отрицательно на Ваше обращение относительно моратория, полагая, что мораторий введен и, следовательно, ему надо следовать и т.п. Не считаете ли Вы, что позиция суда в данном случае, коль скоро он таким образом реагировал на Ваше обращение, совпадает с позицией, выраженной в законе, с позицией законодателя?

А.А. Зубков. Дело в том, что здесь две позиции суда как бы могут быть, и обе правильные. С одной стороны, суд говорит: государственная корпорация АРКО ввела мораторий на удовлетворение требований кредиторов. Оно поступило не произвольно, а в соответствии с федеральными законами, со статьей 26 одного закона и статьей 13 другого закона. Что вы хотите — они действуют законно, как указано в законах, прописано в законах? Это же не противозаконно. Что вы пытаетесь доказать? Все мои возражения о том, что в Гражданском кодексе написано совершенно противоположное... В Гражданском кодексе нет такого положения, что банк имеет право не выполнить свои обязательства перед вкладчиком только на том основании, что введен мораторий... ну нет такого в Гражданском кодексе!

В.В. Лазарев. Что они отвечают?

А.А. Зубков. Они говорят: а это не наше дело.

В.В. Лазарев. Так говорят, так пишут: «не наше»?

А.А. Зубков. Да, можно оказать, так и пишут. Потому что решения различных судов у меня есть. То есть при рассмотрении вопроса суды общей юрисдикции становятся на сторону именно государственной корпорации АРКО. А Гражданский кодекс Российской Федерации они просто не замечают. Даже, может быть, не просто не замечают, а не хотят замечать.

В.В. Лазарев. Вот это очень важно в Вашем ответе. Меня удовлетворяет такой ответ вполне.

А.А. Зубков. Это одно. И что бы я хотел сказать. И то же самое время это взаимосвязанные вопросы. А Закон об исполнительном производстве Российской Федерации не ссылается на то, что исполнительное производство может быть прекращено только потому, что какая-либо организация ввела мораторий. В данном случае — государственная корпорация АРКО. И поэтому у меня лично возникал вопрос в судах общей инстанции. Исполнительное производство есть, закон об исполнительном производстве есть, а вот там нет такой причины, что раз введен мораторий, значит, исполнительное производство прекращается. Не прописано там такого. А почему же на самом деле-то, на практике приходит судебный пристав исполнитель, показывает постановление о возбуждении исполнительного производства, показывает исполнительный лист, а ему говорят: знать ничего не знаем, о федеральном законе об исполнительном производстве что-то слышали, но у нас есть два других закона. И опять идет та же ссыпка на мораторий.

<...>

Н.В. Витрук. Вопросы у заявителей есть? Нет. Вопросы у представителей?

В.В. Лазарев. Уважаемый Василий Андреевич, Вы не один раз говорили о том, что Закон «О реструктуризации кредитных организаций» не предусматривает возможность, в отличие от других законов, собрания кредиторов, не учитывает волю кредиторов. В самом начале Вы упомянули, что таких кредиторов в банке сотни тысяч, во всяком случае тысячи. Как Вы мыслите себе такого рода собрание?

В.А. Квасов. В связи с изложенным я мыслю возможность такого собрания только после удовлетворения требований кредиторов — физических лиц, то есть вкладчиков. Тогда эти цифры не будут фигурировать, так как, допустим, разъясняя коллизию норм права в примере с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», там, допустим, большое число работников как раз и выводится за рамки этого собрания кредиторов, которое решает, например, вопрос о введении наблюдения. В данном случае я считаю, что должна соблюдаться аналогичная ситуация: имеет место как раз вот эта коллизия.

В.В. Лазарев. Второй вопрос. Вы говорите, что решение о введении моратория было принято правлением АРКО, а не советом директоров. И потом Вы говорили, что это решение было принято Центробанком. Все-таки кто принимал решение? Вопрос даже не в этом плане, а могли ли обжаловать и обжаловали ли Вы соответствующее решение о введении моратория?

В.А. Квасов. Да, уважаемый представитель, поскольку я излагаю вначале фактические обстоятельства дела, я касался двух банков — «СБС—АГРО»,

и «Российский Кредит». В «СБС—АГРО» действительно вначале было принято решение Центрального банка о введении моратория, то есть он был вначале на месяц, потом он продлевался, и был исчерпан весь срок, установленный статьей 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», — три месяца.

В.В. Лазарев. Это детали. Меня интересует только, обжаловались ли соответствующие решения в суд?

В.А. Квасов. Что касается «Российского Кредита», то там Центробанк таких решений не принимал и мораторий не вводил. В данном случае было решение о переходе этого банка под управление Агентства, приняло правление Агентства, что зафиксировано решениями ряда судов — в данном случае Головинского, Московского городского.

В.В. Лазарев. То есть Вы обжаловали это решение в суд?

В.А. Квасов. Да, пытаемся обжаловать. И в арбитражный суд это решение мы обжалуем. Можно обжаловать. Но в данном случае прямое нарушение закона, то есть велось неуполномоченным органом — правлением. А когда все по закону, как в «СБС—АГРО» (хотя нужно еще проверять, все ли там по закону), то в данном случае вот этого права на судебную защиту нет. И когда Центробанк вводит мораторий, тоже это право на судебную защиту в законе никак не прописано, тем более что в статье 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» мораторий вводится не в силу какого-то решения, а в силу закона. Формально можно обжаловать решение Центробанка как ненормативного правового акта, но основания в законе для признания незаконным этого решения в общем-то практически отсутствуют.

В.В. Лазарев. Это тоже несколько иное. Хорошо и, наконец, в той же связи, в том же аспекте. Вы говорили, что АРКО осуществило продление моратория. Это решение АРКО (уже в законе точно зафиксировано, что именно Агентство может принимать такого рода решение)... вот данное конкретное решение в суд было обжаловано?

В.А. Квасов. В данном случае (я коснулся этого) законом не предусмотрены никакие основания — ни продление этого решения, то есть нечего как бы обжаловать. Можно формально обратиться в суд и обжаловать решение. Но что я этому противопоставлю, если в законе это никак не регламентировано? Допустим, мораторий продлевается по таким-то, таким-то основаниям, кредитная организация не установила свою платежеспособность, еще что-то. То есть, опираясь на основания, закрепленные в каких-то правовых нормах, и видя, что правление ими руководствовалось, я, естественно, в суд не пойду. А если я вижу, что оно ими не руководствовалось, что нарушается процедура принятия, я пойду в суд.

В.В. Лазарев. То есть не было обжаловано то конкретное решение? Вы просто не жаловались на него? Вы скажите, да или нет?

В.А. Квасов. В суд нельзя же с какими-то абстрактными требованиями обращаться, понимаете? Допустим, если по принятию решения правлением в отношении банка «Российский Кредит» — там четко имеет место нарушение: превышение полномочий. И порядок перехода кредитной организации под управление АРКО: как-то хоть установлены основания этого перехода — критерии по вкладам один процент...

В.В. Лазарев. Я Вас понял. Не обжаловали в суд, да?

В.А. Квасов. В целом обжалуется в суд вот это решение, поскольку имеются установленные законом основания, они нарушены. А если это не прописано в законе...

В.В. Лазарев. Спасибо. У меня больше нет вопросов.

<...>

Н.В. Витрук. Валерий Васильевич Лазарев — постоянный представитель Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации. Пожалуйста, Вам слово.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи, уважаемые участники процесса! К сожалению, мы не можем здесь входить в причины, в обстоятельства, в силу которых тысячи граждан оказались в бедственном положении тех, кто сегодня фигурирует как сторона, обратившаяся с жалобой. По-человечески, естественно, всем им можно только сочувствовать и сопереживать. А наша задача, конечно же, состоит в том, чтобы разобраться в юридических тонкостях, которые, кстати, оцениваются совсем неоднозначно. Разумеется, в силу своего положения — положения ответчика, наверное, мне придется пояснить и попытаться изложить соображения в пользу конституционности оспариваемых норм.

Заявлю только предварительно, что без какого-либо подтверждения судом, без каких-либо исполнительных листов, конечно же, банки, это совершенно очевидно, должны возвращать деньги своим вкладчикам и возвращать с процентами в соответствии с принятыми обязательствами, с теми, которые зафиксированы соответствующими документами. И более того, мне представляется, что конституционно равными являются и те, кто имеет на руках исполнительный лист, и те, кто имеет просто сберкнижку, договор с соответствующим банком. Они совершенно в равном положении. Потому что трудно, и никто не назовет решение суда, разве что только случай, когда поддельные договоры и поддельные книжки сберегательные, но никто не назовет решение суда, который бы отважился сказать, что перед вами банк совершенно не имеет никаких обязательств, если ему соответствующий договор представлен. Я подчеркиваю этот момент, потому что в данном случае конституционно все равны перед лицом вот тех обстоятельств, которые мы имеем после августа 1998 года.

Подпункт 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» вводит мораторий на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации по ее обязательствам, возникшим до момента перехода кредитной организации под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций, можно коротко — Агентства, в соответствии со статьей 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Таким образом, первый вывод, который можно сделать и который необходимо сделать: тот и другой акты необходимо рассматривать вместе — так, как и предлагают нам в своих жалобах граждане, обратившиеся в Конституционный Суд.

Но здесь есть одно «но», которое, как мне представляется, пока проходит мимо внимания участников процесса. Дело в том, что статья 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»

уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда. И исходя из определения Конституционного Суда от 3 февраля 2000 года по запросу Питкярантского городского суда Республики Карелия о проверке конституционности статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» уместно было бы ставить вопрос о прекращении производства по делу на основании статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Воспроизведу лишь некоторые фрагменты из названного решения Конституционного Суда: «Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», в том числе положения его статьи 26, призван регулировать деятельность таких банков, которые находятся на грани или в процессе банкротства и тем самым создают угрозу нарушения прав значительного числа граждан — вкладчиков и иных своих кредиторов. Его действие не распространяется на отношение банк — вкладчик, если банк работает стабильно, исправно исполняет свои обязательства перед клиентами и бюджетом, и к нему нет претензий со стороны контролирующего его работу Центрального банка Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих определений и (здесь значится целый ряд определений, не буду их перечислять) уже касался вопросов правового регулирования отношений по договору банковского вклада, заключенного гражданами с банком, находящимся в стадии банкротства. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что право на исполнение и обеспечение обязательств по банковскому вкладу непосредственно не регулируется Конституцией Российской Федерации, в том числе теми ее статьями, которые указаны в запросе Питкярантского городского суда Республики Карелия (это примерно те статьи, которые фигурируют в соответствующих запросах наших граждан, обратившихся сейчас со своими жалобами). Продолжаю. Оно возникает в результате гражданско-правовых обязательств банков и иных кредитных организаций. При этом гражданско-правовое регулирование указанных отношений допускает изъятие из общих правил на основе специальных установлений закона. Противоречие же между Гражданского кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами, регулирующими указанные отношения, должны устраняться в процессе правоприменения, так как Конституцией Российской Федерации не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации (она здесь не один раз фигурировала, не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Правильный же выбор — на основе установления и исследования фактических обстоятельств, истолкования норм, подлежащих применению в конкретном деле, — относится не к ведению Конституционного Суда Российской Федерации, а к ведению судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Данная правовая позиция сформулирована и неоднократно подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений, и вновь дается перечень этих решения (я опускаю этот момент).

Таким образом, какой закон в каждом конкретном случае подлежит применению, вправе самостоятельно решать суды общей юрисдикции и арбитражные суды, руководствуясь статьей 120 (часть 2) в ее взаимосвязи со статьей 76 (части 3, 5, 6) Конституции Российской Федерации.

Именно такая правовая позиция, сохраняющая свою силу, сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации.

Мне остается только подчеркнуть, что запрос карельского суда основывался на жалобах идентичных тем, которые рассматриваются по настоящему делу. Но процесс идет, и есть необходимость, очевидно, пояснить позицию законодателя.

В том документе, который я представил в самом начале, говорится о том, что законодатель вообще-то постоянно обременялся ситуацией и, более того, с 1996 года в законодательном органе — в Государственной Думе — находился на рассмотрении тот самый Закон о гарантировании вкладов граждан в банках. Судьба его очень драматична, он был еще в 1999 году отклонен Президентом. Сообщается, что работа над ним возобновляется. Все это в утешение, я понимаю вкладчиков, вне всякого сомнения — это не то утешение. Но тем не менее в порядке информации скажу, что такого рода работа, конечно, велась, и Закон о гарантировании вкладов был принят, одобрен Советом Федерации, но был отвергнут Президентом в декабре 1999 года, был отклонен, было наложено вето.

Если мы посмотрим на историю вообще, а я полагаю, при обсуждении разных аспектов его в совещательной комнате Конституционному Суду придется историко-политическое толкование дать с тем, чтобы немножечко понять какие-то мотивы законодателя, цели, которые преследовал законодатель, дабы, во всяком случае, не обвинять законодателя здесь так просто, как будто бы он изначально преследовал цель вот так поступить с вкладчиками, то конечно, судьба и других законов была неоднозначна. Скажем, Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» принимался Государственной Думой трижды. Трижды. Он и отклонялся потом, и через Совет Федерации не так просто проходил, отклонялся Президентом, преодолевалось вето. Я мог бы здесь по датам воспроизвести, у меня это все в тексте содержится, но я думаю, что это слишком обременит аудиторию. Много раз возвращался законодатель к этому закону. Причем, если вы посмотрите, то постоянно преследовались (статистика, и президентским проектом, который выносился после отклонения закона, который проходил через Государственную Думу, и законом, и соответствующими проектами, которые обращались в Государственной Думе) по меньшей мере три цели.

На первом месте всегда стояли интересы вкладчиков, вне всякого сомнения. Причем не только тех вкладчиков-граждан, я думаю, и тех вкладчиков, которые так или иначе вложили свои средства через юридические лица. Конституционный Суд в одном из своих решений признал их равноправными с индивидуальными гражданами, поскольку в составе юридических лиц такие же граждане вносят соответствующие вклады, надеясь что-то получить

от банка, иметь какую-то прибыль. Словом, здесь вряд ли уместно вопреки статье 19 Конституции делать разницу между теми и другими. И в особенности проводить разницу между теми, кто успел пройти через судебную процедуру, и теми, кто не успел или в общем-то не захотел по очевидной причине, по очевидным обстоятельствам — ни один суд никогда не откажет в признании этого факта задолженности банка перед гражданином.

Это одна из первых целей, она всеми провозглашалась, хотя это не единственная цель. Ставилась, разумеется, и цель поддержания системообразующих банков, каковым, во всяком случае, «СБС—АГРО» является. Потому что это сказалось бы на многих отношениях. И естественно, ставилась и общая цель поддержания банковской системы в целом.

Все эти цели в комплексе, конечно, ставились, и, естественно, их следует учитывать, признавая конституционными или неконституционными соответствующие нормы.

Президентский проект закона был в свое время отклонен, и, в отличие как раз от президентского проекта, который стал законом теперь и стал действовать, именно здесь устанавливается возможность введения моратория на удовлетворение требований кредиторов, что уравнивало кредитные организации (цель была такая) с другими участниками гражданского оборота и давало шанс возможности восстановления платежеспособности кредитных организаций. Вот такая цель преследовалась.

Сейчас мне так и хочется к этой статье из газеты обратиться, правда не знаю, какая здесь дата, но смотрите название: «Мелкие вкладчики «СБС—АГРО» спаслись». Оказывается, спаслись. За два с половиной года, которые они обращались в этот «СБС—АГРО», ничего не было, а здесь, оказывается, что-то сделало это Агентство. Написано так: «Спаслись». И здесь цифирь воспроизводится. Из этой цифири понятно, что да, действительно, остались крупные вкладчики.

Мой коллега здесь задавал очень любопытный вопрос, кстати, уважаемому господину Квасову: «Вы бы получили свои деньги, если бы не было моратория?» Он подумал и сказал: «Да». И я в это охотно верю. А вот мелкие вкладчики, если бы все крупные успели и получили, а мелкие бы вкладчики, я не знаю, получили или нет. Здесь я не располагаю информацией (фактические обстоятельства все-таки за пределами моих и суда возможностей), но вот это, как бы так сказать, говорит именно об этом. Кстати, здесь я не нашел обвинения законодателя. Вы ведь дали мне эту статью для того, чтобы показать, что законодатель преследовал цель, дабы юридические лица имели преимущества, чтобы юридические лица получили. Ни в одном абзаце в этой статье не говорится ни о цели такой законодателя, ни о том, что юридические лица здесь оказались в преимущественном положении перед индивидуальными вкладчиками. Это, скорее всего, так, попутно, но тем не менее.

Значит, принимая закон, конечно, законодатель исходил из того, что делается это в интересах вкладчиков — физических лиц, поскольку собственники кредитной организации и ее органы управления лишаются возможности вывести активы кредитной организации из-под контроля.

Мы забываем, что сами банки начали выводить, сами банки каким-то образом. Вот почему я задавал этот вопрос: почему мы к ним-то не предъ-

являем таких претензий? Они начали выводить соответствующие активы. Учитывая отмеченное обстоятельство, было принято решение принять вот этот федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в той редакции, которая была первоначальной. И вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что обозначенные цели в разных проектах все-таки нашли определенное воплощение — в этом Законе о реструктуризации кредитных организаций. Именно поэтому правильное понимание последнего, в частности вывод о конституционности подпункта 3 пункта 2 статьи 13 данного Закона, требует уяснения тех ценностей, которые вкладывались на разных этапах законодательной деятельности.

Введение моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации может оцениваться на предмет конституционности именно в свете тех целей, которые установлены тем и другим законами в аспекте тех мер, которые законодатель устанавливает в ситуациях приближения кредитной организации к состоянию банкротства.

Федеральный закон перечисляет те меры, которые предполагается проводить по предупреждению банкротства кредитных организаций. Я, естественно, не буду их цитировать. Законом в целях финансового оздоровления кредитной организации предусмотрено осуществление ряда мер. И данные меры можно осуществить только после настоящего обследования положения дел и приостановления на этот период соответствующих выплат, без нарушения соответствующих норм в том числе, может быть, и гражданского законодательства.

Вот трудно себе представить (ну, может быть, мне — неспециалисту, так кажется, я оговорюсь на всякий случай), что какая-то администрация может осуществить предусмотренные законом меры без приостановления определенных выплат. То, что там ведутся какие-то выплаты, — это есть нарушение Закона. Закон здесь неповинен. Это дело других органов, если нарушается Закон и проводятся какие-то выплаты. Такие действия, естественно, должны быть пресечены. Я с вами согласен стопроцентно. Но закон ли здесь в данном случае виновен? По-моему, нет.

Федеральный закон определяет, когда может быть применен соответствующий режим к кредитной организации. И данную норму должен иметь в виду каждый из кредиторов-вкладчиков, когда делает выбор между кредитными организациями. В соответствии с Конституцией Российской Федерации он свободен в своем выборе. Кредиторы должны знать, отслеживать предусмотренные в законе основания для перехода кредитной организации под управление Агентства.

Кредитная организация может перейти под управление Агентства в строго определенных случаях. И законодательство обуславливает введение моратория рядом условий, соблюдение которых для всех обязательно.

При установлении конституционности данных норм следует учитывать также, что действия моратория на ряд требований вообще не распространяется. Здесь был правильно задан в связи с этим вопрос со стороны одного из конституционных судей.

Законодательство о банкротстве всегда связано с вопросами о конституционности норм, которые так или иначе ограничивают право частной собственности человека и гражданина, право, которое закреплено статьей 35

Конституции Российской Федерации. Однако согласно Конституции и международно-правовым актам право частной собственности не является абсолютным. Федеральный закон может ограничить это основополагающее право при условиях, предусмотренных частью 3 статьи 55 Конституции.

Обеспечение права собственности и его ограничение были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда от 17 декабря 1996 года № 20-П указано (можно назвать было бы, но это слишком длинное название, речь шла о федеральных органах налоговой полиции): «Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется Законом. Вместе с тем право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к таким правам, которые в соответствии со статьями 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению ни при каких условиях». Следовательно, по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации оно может быть ограничено федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях... (цели эти известны, я их не перечисляю). И далее говорится: это соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, в частности Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года. Опять же далее цитируется текст этого международно-правового документа. И некоторые аналогичные положения содержатся и в других международных документах.

В Постановлении Конституционного Суда от 20 мая 1997 года № 8-П по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда специально оговорено, что конституционная норма части первой статьи 35 распространяется на отношения частной собственности независимо от того, в какой сфере — публичной или частно-правовой — они имеют место.

Мораторий на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации до известной степени, говорится здесь, ограничивает права и законные интересы конкретных кредиторов. Но он не отменяет имущественного права требования и фактически предполагает его удовлетворение в том или ином объеме.

Это уже, так сказать, мои выводы отсюда.

Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это необходимо. И среди целей, которые затем указаны, защита прав и законных интересов других лиц. В данном случае я вновь и вновь указываю на тех лиц, которые не успели обратиться к суду, на тех лиц, которые пострадали в равной степени (которых не собрать, это невозможно себе представить — такое собрание кредиторов), они все обладают таким же равным правом. Поэтому выплаты одним вопреки интересам других не укладываются в конституционные права, в данном случае — часть 3 статьи 55, конечно же, уместно цитируется теми судебными органами, решения из которых приводились здесь в ходе выступлений участников данного процесса.

Причем надо подчеркнуть, что введение моратория не означает лишения гражданина имущества, тем более его имущественных прав. У гражданина

сохраняется право и на обращение в суд, и на обжалование самого решения о переводе кредитной организации под управление Агентства, равно как и решений Агентства о продлении или отмене моратория.

Более того, и на это следует обратить особое внимание, у гражданина, у вкладчика есть возможность обжаловать в суд решения, принимаемые на более ранних стадиях. Сказанное подтверждается той позицией Конституционного Суда, которая отражена по отношению к ситуации обанкрочивания кредитных организаций, но которая аналогична отношениям по их реструктуризации, а может быть, даже не просто аналогична, а когда речь идет о реструктуризации, в еще большей степени, как мне представляется, уместны те позиции Конституционного Суда, которые нашли отражение в Постановлении Конституционного Суда от 12 марта 2001 года. И там, конечно, очень такой содержательный на этот счет делается вывод 12 марта 2001 года: «По смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо, в том числе в целях защиты прав и законных интересов других лиц». Следовательно, положения (далее идет перечень норм Федерального закона о несостоятельности (банкротстве), а я повторяю — мы этот перечень можем вполне заменить перечнем Федерального закона о реструктуризации) «не противоречат статье 46 Конституции Российской Федерации, поскольку не исключают судебную защиту прав кредиторов, а лишь устанавливают особый правовой режим имущественных требований, предъявляемых к должнику, который вводится на период рассмотрения арбитражным судом дел о банкротстве». Здесь же: «Данный вывод не препятствует дальнейшему совершенствованию законодательства о несостоятельности (банкротстве) в части компенсации ущерба, причиненного кредиторам введением моратория на удовлетворение их требований и иных ограничений, не исключает проверки конституционности указанных норм в других аспектах и по другим основаниям».

Мне кажется, это все вполне уместно положить в основу постановления по данному делу.

Имеет серьезное значение, мне кажется, вопрос о том, какой юридический факт следует принять в качестве порождающего переход кредитной организации под управление Агентства и введение моратория. По-видимому, предложение Банка России, единственно предложение Банка России о том, чтобы АРКО — Агентство взяло под свой контроль соответствующую кредитную организацию, — это только одна часть. И не с ним, не с этим предложением мы должны связывать наступление последствий моратория. Однако уже на этом этапе имеется возможность, и заинтересованные лица вправе обжаловать в суд решение Банка России о направлении предложения о переходе кредитной организации под управление Агентства. Моратория нет еще, только предложение Центрального банка, оно там публикуется и прочее. Следовательно, уже здесь можно обжаловать в суд.

Агентство вправе принять решение о переходе кредитной организации под управление Агентства или отказаться от принятия. Опять же и то и другое решения могут быть обжалованы в суд, как мне представляется. И практически юридическим фактом здесь должны служить два действия: одно со

стороны Центрального банка, а другое со стороны Агентства. Одно — примите, а второе — согласны принять. Вот они порождают соответствующее состояние, которое вообще-то предусмотрено самим законом. Может быть, правы отдельные заявители, которые видят здесь порок самого закона. Может быть, это и порок. Мы сейчас уходим от вопроса, хорошо это или плохо — это другой вопрос. Это всегда требует обсуждения, но, во всяком случае, исходя из такой нормы закона и двух действий того и другого органа имеет место мораторий. И следовательно, с этой точки зрения, конечно, возможны какие-то действия по контролю судебных инстанций над тем и другим.

Здесь говорят, что в законе не прописаны условия. Ну и что? Не прописаны условия, а вот суд, коль скоро жалуются на соответствующие действия или Центробанка, или Агентства, должен в данном случае принять во внимание хотя бы уже то, что в законе содержится, а может быть, и более того — принять во внимание. Не принимает во внимание... Я думаю, это опять же не вина закона, а вина, возможно, его реализации. Не исключаю этого.

Было бы, конечно, неудобно в связи с этим умолчать о том обстоятельстве, что анализ законодательства в этой сфере показывает определенную пробельность, противоречивость соответствующих норм, скажем в том вопросе, который был задан уважаемым Гадисом Абдуллаевичем относительно того, обжалуется ли первая часть абзаца первой статьи 2 Закона о реструктуризации, то есть она играет здесь какую-то роль или не играет? Я думаю, здесь законодательная техника, конечно, не на самом высоком уровне. Мне кажется, когда говорят в этой первой части «вплоть до окончания процесса реструктуризации», имеются в виду не все пункты, потому что подпункт 3 пункта 2 имеет специальное значение. Он имеет специальное значение и по отношению к статье 26, — там какая-то общая норма, а эта норма специальная. Она определяет очень четко, специально определяет тот срок, на который может быть введен мораторий и на который он может быть продлен, и не более. Это специальная норма, и никакие другие нормы в данном случае действовать не могут. И следовательно, с какой-то точки зрения вообще не совсем правильно было бы эту первую часть второй статьи включать в предмет исследования. На мой взгляд, это просто дефект законодательной техники. Хотя, конечно, это несовершенство, и вне всякого сомнения масса пробельных моментов, в особенности в плане контроля за деятельностью Агентства, в плане проверок и контроля со стороны вкладчиков за деятельностью Агентства — в этой части законодательство, полагаю, весьма пробельно. Здесь нужны дополнения, здесь нужны гарантии для всех вкладчиков, для всех — вне всякого сомнения. Это другой вопрос, это правильно, об этом надо ставить вопросы в Государственной Думе через своих депутатов. В Комитете по социальным вопросам постоянно рассматривают вопросы и о пенсиях и о всяких других делах. Я просто знаю, как заботятся об этом, знаю, как ставят эти вопросы, и через них надо, естественно, добиваться и не ослаблять свои усилия. Вне всякого сомнения, законодателю есть что сделать в данном случае.

Но думаю, что вопрос о моратории — это специфический вопрос. Хотя и в контексте других норм мы оспариваемые нормы должны оценивать, но, полагаю, в любом случае выяснение вопросов конституционности моратория

не затрагивает вопроса о месте и правовом статусе Агентства. И об этом, о правовом статусе Агентства, а также о правовом статусе Центробанка (мы помним запрос, который здесь имел место быть в споре), здесь масса различных подходов, все это находится в плане какой-то законодательной разработки. Вне всякого сомнения, вопросы эти актуальны, и надо законодателя, может быть, тревожить и поправлять. Но этот вопрос о конституционности моратория, мне кажется, не затрагивает многих других.

Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи, я заканчиваю и, признаюсь откровенно, испытывал бы больше затруднений (на завтра выступление все-таки не оставлю) в конечном выводе, не будь Постановления Конституционного Суда от 12 марта 2001 года. Цитирую с самыми незначительными купюрами правовую позицию Конституционного Суда: ограничения, связанные с особым порядком предъявления и удовлетворения требований кредиторов, установленные законодателем в рамках комплекса мер, направленных на предотвращение банкротства и восстановление платежеспособности должника, а также на создание условий для справедливого обеспечения экономических и юридических интересов всех кредиторов, включая лиц, в отношении которых необходимо введение дополнительных гарантий социальной защиты.

Установление особого режима имущественных требований к должнику, не допускающее удовлетворения этих требований в индивидуальном порядке, позволяет обеспечивать определенность объема его имущества в течение всей процедуры банкротства (мы могли бы просто поставить — «в течение всей процедуры реструктуризации»), создавая необходимые условия как для принятия мер к преодолению неплатежеспособности должника, так и для возможно более полного удовлетворения требований всех кредиторов, что по существу направлено на предоставление им равных правовых возможностей при реализации экономических интересов. В том числе когда имущество должника недостаточно для справедливого его распределения между кредиторами. Из этой статьи мне ясно, что имущества там недостаточно. Я постоянно на эту статью теперь ссылаюсь. Там черным по белому написано, что нет этого имущества. При столкновении законных интересов кредиторов решается задача пропорционального распределения среди кредиторов конкурсной массы.

Это Постановление Конституционного Суда. Здесь сказано все. И если соединить эту позицию с той позицией, которую я процитировал вначале в Определении Конституционного Суда, то становится ясно, что в данном случае приходится или отказывать, то есть прекращать производство по делу, или выносить постановление о конституционности соответствующих норм.

Спасибо за внимание.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Конституционная свобода договора, провозглашаемая и в числе основных начал гражданского законодательства (пункт 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации), и лежащее в ее основе юридическое равенство сторон не исключают предоставление определенных гарантий экономически слабой стороне, каковой в

договоре банковского вклада обычно является гражданин-вкладчик, с тем чтобы реально обеспечивалось соблюдение принципа равенства сторон в договоре в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации.

Следовательно, содержащееся в пунктах 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и подпункте 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» положение о введении моратория на удовлетворение требований граждан-вкладчиков по обязательствам банков, находящихся в процессе реструктуризации, затрагивает их конституционные права, закрепленные статьей 35 Конституции Российской Федерации

...Реструктуризация кредитных организаций не является процедурой банкротства — это специальная внесудебная процедура, направленная на восстановление платежеспособности кредитной организации; причем в силу Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» решение о ликвидации кредитной организации принимается только в случае, если будет установлена невозможность финансового оздоровления (статья 22). Для реализации этой цели в процедуре обследования финансового состояния кредитной организации, в результате которой определяется возможность Агентства по реструктуризации кредитных организаций принять ее под свое управление, используется и такая мера, как мораторий на удовлетворение требований кредиторов по обязательствам кредитной организации, возникшим до момента ее перехода под управление Агентства.

Мораторий, т.е. приостановление исполнения должником денежных обязательств и уплаты обязательных платежей (статья 2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»), ограниченное по действию во времени определенным сроком и направленное на восстановление платежеспособности банка, служит одним из способов обеспечения экономических и юридических интересов его кредиторов, включая граждан-вкладчиков, защита прав и законных интересов которых в сфере кредитных отношений требует дополнительных гарантий.

...С момента перехода кредитной организации под управление Агентства вводятся мораторий на удовлетворение требований ее кредиторов, который действует до 12 месяцев и может быть продлен Агентством, не более чем на шесть месяцев, или отменен Агентством до истечения срока его действия. Следовательно, введение моратория на основании указанной нормы является одним из законодательно установленных правовых последствий перехода банков под управление Агентства.

Таким образом, надлежащий субъект, наделенный правом принимать решение о введении моратория на удовлетворение требований граждан-вкладчиков по обязательствам банка, возникшим до момента его перехода под управление Агентства, и определять срок его действия в зависимости от финансового состояния конкретного банка, законодателем не установлен, как не установлен и круг оснований, необходимых для принятия решения о продлении моратория. Это ведет к неопределенности правового положения участников соответствующих правоотношений, чем в конечном счете ограничиваются права граждан-вкладчиков, закрепленные статьей 35 Конституции Российской Федерации.

...В отличие от Центрального банка Российской Федерации — органа банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций (статья 55 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), Агентство не отнесено к органам государственной власти, а потому не может быть признано надлежащим субъектом продления моратория.

...По своей правовой природе мораторий на удовлетворение требований граждан-вкладчиков по обязательствам банка, возникшим до момента его перехода под управление Агентства, представляет собой ограничение прав значительного числа граждан-

вкладчиков, которое должно носить сбалансированный характер, учитывающий не только интересы банков-должников, но и интересы этих граждан. Такой баланс интересов исходя из того, что финансовое, кредитное регулирование относится к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «ж», Конституции Российской Федерации), должен устанавливаться федеральными органами государственной власти в соответствии с их конституционно-правовым статусом.

Кроме того, поскольку мораторий означает публично-правовое вмешательство в частноправовые отношения, правовое регулирование отношений, затрагиваемых введением моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитных организаций, должно основываться на общеправовом принципе соразмерности и пропорциональности вводимых ограничений, с тем чтобы исключалось произвольное ухудшение условий договора для гражданина-вкладчика, являющегося, как правило, экономически слабой стороной в договоре банковского вклада. В связи с этим действующее законодательство в части установления механизма компенсации ущерба, причиняемого кредиторам введением моратория на удовлетворение их требований, нуждается в совершенствовании...

...Законодатель, установив исчерпывающий перечень требований, на которые действие моратория не распространяется, не учел должным образом баланс интересов граждан-вкладчиков и банков, не предусмотрел надлежащий механизм компенсации ущерба, причиненного гражданам-вкладчикам, чем вопреки предписаниям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации чрезмерно ограничил их права, закрепленные статьей 35 Конституции Российской Федерации.

...Введение моратория на удовлетворение их требований только на основании прямого предписания закона, без указания уполномоченного субъекта, решение которого о введении (продлении) и сроках действия моратория могло бы быть обжаловано в судебном порядке, лишает граждан возможности обратиться в суд за защитой своих прав. В результате конституционное право на судебную защиту оказывается ущемленным, и при таких обстоятельствах его использование не может считаться эффективным средством правовой защиты.

...Из Конституции Российской Федерации, гарантирующей охрану прав граждан, закрепленных в том числе ее статьей 35 (часть 1), вытекает обязанность государства обеспечить и охрану прав конкретного собственника, каковым является гражданин-вкладчик, который, размещая принадлежащие ему денежные средства во вкладах, несет определенный риск. Эти действия, осуществляемые гражданином в личных интересах, имеют и публичное значение, поскольку сбережения населения являются устойчивым источником ресурсной базы, необходимой для инвестиций и долгосрочного кредитования. Отсюда вытекает необходимость повышения доверия граждан не только к кредитной системе России, но и к тем усилиям органов публичной власти, которые могли бы способствовать повышению такого доверия.

Указанным целям призвано служить создание системы гарантирования вкладов физических лиц, которое в своей основе направлено на формирование механизмов их защиты при размещении собственных сбережений в кредитных организациях и отвечает потребностям самой банковской системы, так как приведет к восстановлению доверия к банковской системе и привлечению дополнительных вкладов населения, что должно обеспечиваться посредством специального правового регулирования.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (части 1, 2 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), положения подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и находящиеся в системной связи с ними положения пунктов 1 и 2 статьи 26 Федераль-

ного закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в той мере, в какой ими не предусматриваются субъект, уполномоченный на введение моратория на удовлетворение требований граждан-вкладчиков к кредитной организации, находящейся в процессе реструктуризации, основания продления такого моратория, а также чрезмерно ограничиваются права граждан-вкладчиков и ущемляется право на судебную защиту.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 55 (часть 3), подпункт 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» в части, предоставляющей Агентству по реструктуризации кредитных организаций право продления моратория на удовлетворение требований граждан-вкладчиков по обязательствам банка, возникшим до момента его перехода под управление Агентства, на срок до шести месяцев.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Б.С. Эбзеева

...Вывод о несоответствии оспаривавшейся нормы Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» Конституции Российской Федерации не имеет под собой достаточных оснований, поскольку базируется на неадекватном ее истолковании.

...Суд справедливо не ставит под сомнение правомерность самого института моратория; несоответствие этого положения Конституции Российской Федерации обусловлено только отсутствием указания на субъект, уполномоченный на введение моратория на удовлетворение требований граждан-вкладчиков, и оснований продления такого моратория.

Представляется, однако, что в силу природы данного института в системе отношений, возникающих в процессе реструктуризации кредитных организаций, наличие иного, помимо законодателя, субъекта моратория в принципе является излишним. Мораторий на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации по ее обязательствам, возникшим до момента перехода кредитной организации под управление Агентства, без сомнения, являющийся ограничением прав большого числа граждан-вкладчиков, вводится не решением органа государственной власти, а в силу самого закона, что при соблюдении прочих условий (соразмерность, пропорциональность и др.) вполне укладывается в установленные статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требования. Речь идет именно об «ограничении прав и свобод человека и гражданина федеральным законом», а не об ограничении прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законом (статья 56, часть 1, Конституции Российской Федерации), для чего необходимы акты органов исполнительной или судебной власти.

...Агентству — по его природе, как она определена Федеральным законом «О некоммерческих организациях» в его взаимосвязи с Федеральным законом «О реструктуризации кредитных организаций», — имманентны некоторые управленческие функции. Агентство — не обычный участник гражданского оборота, действующий в условиях нормального развития экономических отношений, а специально учрежденная Российской Федерацией государственная корпорация, на которую возложена реализация сформулированных законодателем целей и задач реструктуризации кредитных организаций. Отсюда следует, что участие Агентства в продлении моратория на 6 месяцев при наличии указанных в Федеральном законе «О реструктуризации кредитных организаций» оснований и при условии судебного контроля за законностью и обоснованностью такого продления не может квалифицироваться в качестве противоречащее статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 5 июля 2001 г. № 11-П**

**«По делу о проверке конституционности постановления
Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД
«О внесении изменения в постановление Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
«Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы
в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»
в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска
и жалобами ряда граждан»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителей граждан, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации, — адвокатов В.К. Левковского, Г.П. Падвы, М.Ю. Савченко, В.О. Свистунова, Н.В. Филиппова, Д.В. Ямпольского, Ю.С. Турбина, судьи Советского районного суда города Челябинска А.Н. Савченко, представителей Государственной Думы как стороны, принявшей оспариваемый акт, — заместителя председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству С.А. Попова и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».

...Заслушав доложенное судьей Т.Г. Морщаковой сообщение судей-докладчиков Т.Г. Морщаковой и Б.С. Эбзеева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М. Бризицкого, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — О.Б. Лысягина, от Министерства юстиции Российской Федерации — Н.А. Иванова, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — В.В. Голубева, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — А.С. Михлина, изучив представленные документы и иные материалы, в том числе экспертные заключения докторов юридических наук М.М. Бабаева и О.Ф. Шишова, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В соответствии с постановлением Государственной Думы от 26 мая 2000 года № 398-III ГД «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» освобождению от наказания в виде лишения свободы и от уголовного преследования за деяния, имевшие место до вступления в силу названного постановления, подлежали, в частности, лица, награжденные орденами и медалями СССР либо Российской Федерации (подпункт «б» пункта 2, подпункт «б» пункта 8), инвалиды I или II группы, а также больные туберкулезом, отнесенные к I или

II группе диспансерного учета (подпункт «д» пункта 2, подпункт «б» пункта 8). Лица указанных категорий подлежали амнистированию независимо от тяжести преступления, в связи с совершением которого они были осуждены либо подвергались уголовному преследованию, в отличие от лиц других категорий, на которых согласно пункту 12 постановления действие амнистии не распространялось, если им вменялось в вину совершение тяжких и особо тяжких преступлений, предусмотренных перечисленными в указанном пункте статьями Уголовного кодекса Российской Федерации.

Постановление было опубликовано и вступило в силу 27 мая 2000 года. Однако 28 июня 2000 года Государственная Дума постановлением № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» исключила дальнейшее применение амнистии к лицам, названным в подпунктах «б» и «д» пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года, если им вменялось совершение преступлений, перечисленных в его пункте 12. В то же время это ограничение не было распространено на тех лиц, в отношении которых амнистия за истекшее с ее объявления время уже была реально применена.

<...>

М.В. Баглай. ...Имеются ли у представителей сторон другие ходатайства? Нет.

Пожалуйста, представители? Обратившиеся? Нет.

Представители Госдумы? Пожалуйста.

С.А. Попов. Государственная Дума заявляет ходатайство о прекращении производства по данному делу как неподведомственное Конституционному Суду.

Согласно 125 статье Конституции Российской Федерации по жалобам заявителей и по запросам судов Конституционный Суд имеет полномочие на проверку конституционности законов.

Данная норма Конституции, заявление о том, чтобы данная норма Конституции была по аналогии распространена, в одном из заявлений (имеется в виду заявление Парецкого), чтобы была распространена и на постановление Государственной Думы, нам представляется, что не может быть принято во внимание.

Конституция Российской Федерации устанавливает подведомственность дел, распределяя эти дела между судами различной юрисдикции: между Конституционным Судом, между судами общей юрисдикции, между арбитражными судами. И коль скоро Конституция Российской Федерации не относит рассмотрение постановлений Государственной Думы по жалобам заявителей и по обращениям судов к подведомственности Конституционного Суда, тем самым они должны рассматриваться в других инстанциях. Возможно, при принятии Конституции граждане, голосуя за этот пункт, хотели, чтобы жалоба была бы более доступной, обращение в суды общей юрисдикции — менее затруднено.

Второе.

М.В. Баглай. Сергей Алексеевич, только не выступление, а обоснование ходатайства.

С.А. Попов. Это и есть часть обоснования ходатайства.

Второе по этому поводу, что я хотел бы сказать, касается не только заявления, имеются и другие нормативные акты достаточно высокой юридической силы, скажем Указы Президента Российской Федерации, которые тоже не могут рассматриваться по жалобам заявителей в суде, хотя могут рассматриваться по другим основаниям: по обращениям Государственной Думы, по обращениям группы депутатов, по ряду других вопросов.

Вот такова позиция Государственной Думы. Мы просим рассмотреть это заявление. Если Суд отклонит наше ходатайство, у нас тогда появятся, безусловно, по делу и другие ходатайства. Поэтому просим рассмотреть данное ходатайство.

М.В. Баглай. Какие мнения у судей?

Какие мнения у представителей сторон, обратившихся по поводу этого ходатайства, что Вы думаете? Пожалуйста.

Г.П. Падва. Мы полагаем, что Конституционный Суд имеет право рассматривать вопрос о конституционности второго постановления Государственной Думы об амнистии, вернее об изменении акта об амнистии.

Мы полагаем, что этот акт нарушил конституционные права гражданина и гражданин имеет право обжаловать его в Конституционный Суд в связи с законом.

Но поскольку несколько неожиданно прозвучало это ходатайство для нас, мы, может быть, подробно еще не в состоянии ответить, но убеждены, что право на рассмотрение Конституционным Судом этой жалобы несомненно.

М.В. Баглай. Другие представители согласны?

Представители стороны. Поддерживаем.

Н.В. Филиппов. Кроме того, считаю, что данное постановление будет рассматриваться не индивидуально, а в совокупности с другими нормами, в том числе со статьей 84 Уголовного кодекса. Так что есть основание рассмотреть его также по жалобам граждан.

М.В. Баглай. Спасибо. Вы тоже хотите сказать?

А.Н. Савченко. Рассматривается и запрос Советского районного суда. И в соответствии со статьей 125 (часть «а») Конституции по запросам судов может быть проверена конституционность закона, примененного или подлежащего применению при рассмотрении конкретного уголовного дела. А запрос как раз связан с удовлетворением ходатайства по конкретному уголовному делу.

М.В. Баглай. Спасибо. Пожалуйста, Лазарев Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. В порядке полемики.

М.В. Баглай. Poleмики здесь не должно быть.

В.В. Лазарев. В дополнение обоснования нашего ходатайства я бы хотел обратить внимание не только на пункт 4 статьи 125, на который обратил внимание уважаемый Сергей Алексеевич, но и на подпункт «а» второй части статьи 125, где прямо сказано, что нормативные акты Государственной Думы могут быть обжалованы лишь по запросам вполне определенного круга должностных лиц. И с этой точки зрения там говорится о нарушении прав граждан законом, только тогда граждане могут обжаловать и только тогда может суд обратиться в Конституционный Суд, а здесь прямо указано, что

акты Государственной Думы могут быть обжалованы в Конституционный Суд вот тем кругом лиц, которые поименованы во второй части статьи 125 Конституции.

М.В. Баглай. Спасибо.

Н.В. Витрук. У меня вопрос к представителю Государственной Думы. Я бы хотел знать их мнение, точку зрения. Может ли гражданин поставить вопрос перед судом о проверке конституционности данного постановления и куда, в какой суд он должен обращаться?

С.А. Попов. По моему мнению, гражданин, безусловно, имеет право поставить вопрос о конституционности данного постановления, как и любого другого постановления. Поскольку этот вопрос не отнесен Конституцией, на мой взгляд, к компетенции Конституционного Суда, гражданину следует обращаться в суд общей юрисдикции.

Я на это обращаю внимание еще и потому, что то же самое можно сказать по поводу конституционности Указа Президента. И вероятно, законодатель решил не загружать Конституцию такими вопросами. Но компетенция судов установлена четко Конституцией Российской Федерации. Это наша точка зрения — Государственной Думы. Мы бы и сами, может быть, были рады, если бы было иначе. Но вот так.

М.В. Баглай. Хорошо, спасибо.

В.В. Лазарев. Я боюсь разойтись с уважаемым Сергеем Алексеевичем. Наверное, это будет не первое расхождение, поскольку и в Государственной Думе были разные позиции, разные мнения. И с этой точки зрения два юриста — два мнения. Так вот, на мой взгляд, вообще постановление об амнистии таково по своей сути, таково по своему характеру, что вообще есть сомнение в том, подлежит ли оно или подлежат ли такого рода постановления об амнистии обжалованию в какую-либо судебную инстанцию. Это акты милости. Точно так же, как трудно предположить, чтобы правоприменительный акт, от Президента исходящий, который бы помиловал кого-либо, очень трудно предположить, чтобы тот правоприменительный акт был обжалован в какую-либо судебную инстанцию. На мой взгляд, такого рода акты по своей сути, по своему характеру весьма сомнительно куда-либо обжаловать.

М.В. Баглай. Спасибо, Валерий Васильевич, понятно.

Какое мнение судей? Посовещаемся на месте или удаляемся для обсуждения в совещательную комнату?

(Судьи совещаются на месте.)

М.В. Баглай. ...Переходим к вопросам. Пожалуйста, представители Государственной Думы Сергей Алексеевич, Валерий Васильевич, какие у вас вопросы?

В.В. Лазарев. Если можно, я бы задал вопрос господину Турбину. Вопрос будет такой. Вы немножечко попечалились тем, что Вы единственный здесь из судей. А не полагаете ли Вы, что большинство судей...

М.В. Баглай. А он не судья, он адвокат. Вы имели в виду Савченко, наверное.

В.В. Лазарев. Тем не менее, суть содержания вопроса в том, не считаете ли Вы, что в большинстве судов так или иначе согласны с Государственной

Думой, когда она приняла второе постановление? Естественно, граждан можно понять, а суды... единственный суд обратился с запросом в Конституционный Суд.

Ю.С. Турбин. Вопрос понят. Я бы ответил на него так: если оценивать ситуацию нормально по статистическим данным, по принятым решениям, это выглядит так, как Вы ожидаете от меня ответа. На самом же деле, фактически (мы сидим не так высоко, как вы, видим поменьше, но все-таки что-то видим и знаем из простого общения с коллегами, которые во множестве выступают и встречаются в судах с другими судьями. Мы знаем отношение тех же судебных работников как юристов к этому нормативному акту — не то, которое они выражают официально. Другое дело, почему они этого не делают, именно об этом я сказал в своем выступлении.

М.В. Баглай. Еще вопросы, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Другие мои вопросы могли бы быть обращены к любому из выступавших адвокатов, но, может быть, я обратился бы к Генриху Павловичу, поскольку он признанный авторитет среди адвокатов, и прошу прощения, Генрих Павлович, именно к вам несколько вопросов.

Первый вопрос такого рода. Если вдруг вот сейчас от Государственной Думы затребовали документы, которые свидетельствуют о порядке голосования, присутствии и т.д. Если вдруг нарушены регламентные нормы, если вдруг действительно там что-то было не в порядке и с этой точки зрения уже первый акт об амнистии будет признан неконституционным, то как бы Вы реагировали на такую постановку вопроса?

Г.П. Падва. Ну это было бы, наверное...

В.В. Лазарев. И тем более, второй акт был бы признан неконституционным?

Г.П. Падва. Не понял. Если бы регламент был нарушен и в том и в другом случае?

В.В. Лазарев. Ну это не исключено, понимаете... Вот как Вы смотрите на факт нарушения регламентных норм, каким образом это скажется на судьбе данного, так сказать, постановления — того или другого?

Г.П. Падва. Все то, что принято с нарушением закона, а Регламент это тоже закон, — это ничтожно, и поэтому ничтожны последствия.

В.В. Лазарев. То есть и то и другое постановления могут быть: могут быть, если вдруг, могут быть...

Г.П. Падва. Но акт ничтожен, поэтому и последствий не может никаких порождать.

В.В. Лазарев. Спасибо. Теперь второй вопрос. Полагаете ли Вы, что право на амнистию или право на помилование есть конституционное право граждан?

Г.П. Падва. Да, конечно.

В.В. Лазарев. Конституционное право?

Г.П. Падва. Конечно. Прямо в Конституции это право...

В.В. Лазарев. Меня удовлетворяет ответ. Пока все нормально.

И наконец, еще один вопрос. Скажите, Вы постановление об амнистии считаете все-таки законом?

Г.П. Падва. Я сказал, по-моему, точно, что он имеет статус, конечно, сходный с законом.

В.В. Лазарев. Сходный. Но не закон.

Г.П. Падва. Формально, конечно, он называется не законом, он называется «постановление об амнистии». Но потому, что он включен в уголовное законодательство, и потому, как он принимается по регламенту, он имеет статус, силу закона.

В.В. Лазарев. Могу ли я Вас так понимать, что это уголовный закон?

Г.П. Падва. Ну это не совсем уголовный закон, конечно.

В.В. Лазарев. Значит, не совсем закон и не совсем уголовный.

Г.П. Падва. Минуточку. В узком смысле, в тесном смысле этого слова, может быть, это не уголовный закон. Но в общем это включенный в уголовное законодательство правовой акт, нормативный правовой акт.

В.В. Лазарев. И может быть, самый последний вопрос. Какое значение Вы придаете правоприменительным актам в приобретении каких-то прав и обязанностей тем или иным гражданином? Если гражданин приходит к воротам тюрьмы, говорит: «Я совершил преступление», и вообще с вещественными доказательствами пришел, а ему говорят: «Нет. Дай-ка нам приговор суда, мы тебя не впустим». В данном случае Вы придаете какое-то, так сказать, значение правоприменительному акту? Применительно к конкретному гражданину, конечно.

Г.П. Падва. Я, правда, не совсем понял Ваш пример, какое отношение это имеет...

В.В. Лазарев. Я имею в виду, что обязательно в любом случае для реализации той или иной обязанности, для реализации того или иного права — в данном случае Вы считаете, что здесь право нарушено, для возникновения того или иного права или обязанности для кого-то нужен правоприменительный акт. Вы в данном случае какое-то значение правоприменительному акту придаете?

Г.П. Падва. Вы очень точно говорите. Какое-то значение есть у этого правоприменительного... Но это не то, что создает право. Гражданин амнистирован Думой, то есть законодателем, а не тем чиновником, который применяет этот закон. У чиновника, какие бы акты он ни создавал, права помиловать или применить амнистию, то есть применить он, конечно, должен, это правоприменительное, но осуществить амнистию — это одно, а амнистировать — это другое. Гражданин амнистирован законодателем, а не чиновником, который исполняет этот закон.

В.В. Лазарев. Но там какой чиновник? Он судья, насколько я понимаю, следователь... Какой же он чиновник?

Г.П. Падва. Ну давайте в общем смысле мы назовем их всех чиновниками... Ну не надо, если Вас обижает, что судья чиновник. Ну судьями, прокурорами, следователями и начальниками исправительных учреждений.

В.В. Лазарев. У меня нет вопросов. Спасибо.

М.В. Баглай. Спасибо.

<...>

М.В. Баглай. ...Переходим к заслушиванию выступления другой стороны. Валерий Васильевич Лазарев — постоянный представитель в Конституционном Суде.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые судьи Конституционного Суда! Уважаемые участники процесса!

Конечно, ситуация, которая сложилась в связи с принятием Государственной Думой и первого, и второго постановления, очень своеобразная. Она, естественно, подлежит самым разным оценкам и с социальной, и с политической, и с моральной точки зрения. Самые разные могут быть выводы. И в основном эти выводы были негативными. И наверное, увы, Государственная Дума сподобилась той вдове, которая своим вторым постановлением сама себя высекла, во всяком случае вторым, но одновременно она и пыталась себя реабилитировать.

Судья-докладчик сказала, что у вас есть стенограмма заседаний Государственной Думы и можно видеть, как многие депутаты признавались в той ошибке, которую они совершили. А это была именно ошибка и ничего более по той простой причине, что была концепция первого постановления Государственной Думы, четко выраженная и обсуждаемая, о том, чтобы тех, кто совершил преступления тяжкие, амнистии не подвергать.

И никто против этой позиции не возражал. И никакого другого мнения, и никаких дебатов по поводу того, как поступить с теми или другими, не было. И Вы видите по той июньской стенограмме, что для всех депутатов, может быть, кто-нибудь про себя там что-то и мог думать, но публично все депутаты признали свою ошибку, некоторые в том покаялись, потому что, оказывается, общественность и, естественно, правоохранительные органы были озабочены очень сильно. И мы как-то так, если правоохранительные органы, если прокуратура чем-то озаботилась, мы уже готовы, так сказать, у нас к прокуратуре в последнее время все-таки какое-то особое отношение, а я думаю, что правоохранительные органы, органы внутренних дел или прокуратуры чем-то озабочены, в равной степени надо прислушиваться, потому что они также могут быть озабочены интересами пострадавшей стороны, интересами тех потерпевших, тех же граждан, которые так или иначе в результате такого рода действий оказались в такой ситуации. Поскольку я являюсь стряпчим, поверенным, я не могу очень уж в данном случае, вообще не могу говорить негативно в адрес, естественно, Государственной Думы, более того, по положению я должен обосновывать именно то постановление, которое было принято. И это лишний раз, кстати, говорит о том, что здесь была ошибка. Ведь подавляющим большинством голосов принято последнее постановление, и не было ни одного выступления, я это подчеркиваю, не было ни одного выступления, кто бы сказал, что мы тогда в первый раз совершенно сознательно, совершенно определенно определенную категорию лиц, тех, которые награждены, или тех, которые имеют инвалидность, мы сознательно определенно под амнистию подводим. Не было такого выступления ни одного. Следовательно, это была явная ошибка, и в этой ошибке, депутаты Государственной Думы признались.

Но не только потому, что я должен поддерживать позицию Государственной Думы по своему правовому положению. Но и потому, что с какой-то фактической точки зрения, хотя, разумеется, вопрос неоднозначный и очень серьезный и тонкий, и с юридической точки зрения здесь открываются очень интересные грани самого различного направления, он многозначный и

многослойный, и могут быть разные позиции здесь. И вот с юридической точки зрения мне представляются весьма уместными аргументы, которые говорят в пользу этого постановления.

Я бы, конечно, все-таки настаивал и на том, что Конституционный Суд мог бы прекратить теперь уже в порядке статьи 68 конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» это дело в связи с тем-то и тем-то. Во всяком случае, здесь не те заявители, я все-таки в этом убежден, поскольку только должностные лица и органы, перечисленные во второй части статьи 125, имеют право обжаловать акты Государственной Думы, законы и, соответственно, иные нормативные акты Государственной Думы. Только они, а не граждане и не суды.

И напротив, когда граждане и суды могут обращаться в Конституционный Суд, там речь не идет вообще о нормативных актах, а там речь идет о нарушении конституционных прав законом, законом — подлежащим применению или уже примененным. И вот в системе эти нормы, мне казалось, позволяли бы Конституционному Суду так сделать.

С какой-то точки зрения, мне думается, что и по другим соображениям, правда эти соображения пусть будут частным моим мнением, но Конституционный Суд своим решением по существу взял бы на себя очень такую миссию, не знаю, какой мягкий эпитет подобрать, и тогда уже ругали бы не Государственную Думу, она уже призналась в своих ошибках, она и так, и эдак поставила себя в очень щекотливое положение. Я очень уважительно отношусь к Конституционному Суду и не хотел бы, чтобы Конституционный Суд еще поставил бы себя в такое же положение.

Каков здесь выход? Очень сложно сказать. Наверное, надо хорошо подумать. Но и с этой точки зрения, мне казалось бы, должно быть решение Конституционного Суда, которое не решало бы проблему в аспекте запроса, а которое бы признало то, что есть. А признать здесь есть возможность. Конечно, вне всякого сомнения, я, может быть, пройдуся, скажем, по тем вопросам, которые были поставлены экспертам, их двое, Михаил Матвеевич здесь, но профессора Шишова я не вижу, но заключения совпадают, вопросы были одни и те же. Во многом совпадают, точнее — не во всем. Является ли нормативным актом постановление? Какие могут быть сомнения? Вне всякого сомнения, ни у кого никакого спора на этот счет нет. А вот является ли законом — ведь этот вопрос ставился здесь. Также была ссылка и на заключение правового управления. Правовое управление, да, исходило из того, что это закон. Но интересно, на каком основании — на том, что в Регламенте Государственной Думы говорится, что он принимается в порядке, аналогичном тому и так далее, так далее, как принимаются законы? Но, естественно, здесь имеет место лишь уподобление порядка, а не уподобление акта, потому что закон есть закон, мы знаем то, что он одобряется, и то, что он подписывается, и вступление его в силу особым образом, словом, разница есть очень громадная, вне всякого сомнения. Но, здесь я в скобках скажу то «но». Может быть, Сергей Алексеевич был прав, когда он хотел услышать аргументацию Конституционного Суда, который в совещательной комнате вынес то определение. Вот сейчас мне бы она, эта аргументация, очень пригодилась, и я не знаю, куда бы я пошел в своем выступлении.

Почему? Если вы согласились с заявителями и признали постановление законом, если вдруг, тогда я начну аргументировать возможность Государственной Думы использовать статью 55 (часть 3), согласно которой можно соответствующие права гражданина, поскольку есть здесь и безопасность, очень серьезная проблема общественной безопасности, поскольку здесь есть интересы других граждан, очень серьезные интересы потерпевших и каждого, любого из тех, кто может повстречаться с опасным правонарушителем после того, как он выйдет на свободу. Есть очень серьезные вопросы в этой части с тем, чтобы порассуждать и посмотреть на это дело с этой стороны. Так вот, я не знаю в данном случае — закон это или не закон с вашей точки зрения, имея в виду то определение. Никого не слышал, никто не может сказать, чтоб с кем-то я разговаривал. На всякий случай я это провозглашаю. Но, с моей точки зрения, это не закон, а выше.

Считаю очень неправильным тот путь, согласно которому данное постановление рассматривается в русле уголовного закона, в русле кодекса и так далее. Это акт конституционного значения. Это очень серьезно. Если он каким-то образом впоследствии подтверждается в каком-то отраслевом федеральном законе, он остается актом конституционного значения. И как акт конституционного значения он вполне может в данном случае возвышаться в каком-то плане над теми нормами, которые содержатся в уголовном законе, не становясь этим уголовным законом. Это с точки зрения как бы формы. А с точки зрения существа это тоже очень серьезный акт. С точки зрения существа это акт милости. И если кто-то кому-то дарует эту милость, то, конечно же, в его возможностях и лишить ее, если он вдруг ошибся. Думаю, что да. Во всяком случае, с моей точки зрения, именно так в интересах... здесь опять соизмерение ценностей, очень большое соизмерение ценностей.

Вот если бы не было в июньском постановлении Государственной Думы второй части, то тогда были бы очень серьезные и большие вопросы. Но там есть часть вторая. Действительно, все некрасиво, все нехорошо с моральной или с какой-то другой даже точки зрения. Но там говорится, не возвратят тех, кто уже вышел из мест лишения свободы. Не распространяется на них. Распространяется, естественно, только на тех, кто еще не получил соответствующего акта правоприменения.

Полагаю, что все-таки недооценивают уважаемые заявители роль правоприменительного акта. Это серьезное значение в плане юридического факта применительно к конкретному случаю к определенному лицу. И в данном случае так же. Поскольку соответствующим правоприменительным актом это право не удостоверено... А зачем законодатель предусматривает необходимость решить вопрос: освобождать или не освобождать? А именно для того, чтобы применительно к конкретному субъекту права лишний раз удостовериться, лишний раз определиться, имеет он право или не имеет. И если к началу (а там шестимесячный срок), если бы он кончился, иная ситуация была, но если к началу рассмотрения по отношению к определенному лицу выясняется, что законодатель пересмотрел этот вопрос, законодатель исправил свою ошибку, полагаю, что, увы, действительно как бы это ни было нехорошо, именно нехорошо, это сделано по праву.

М.В. Баглай. Валерий Васильевич, я прошу прощения. Я чувствую, что какая-то часть у Вас логически пока что завершилась, а у нас наступило время перерыва. Поэтому лучше ведь, чтобы Вы продолжили после перерыва, правда?

В.В. Лазарев. Да, конечно. Спасибо. В двух частях всегда хорошо.

В.Д. Зорькин. Я прошу прощения. Я просил бы уважаемого представителя, поскольку время дорого, представить также копию заключения Правового управления.

М.В. Баглай. Оно имеется.

В.Д. Зорькин. Я прошу это сделать в связи с тем, что в первом появилась поправка, результатом которой и явилось принятие второго постановления. Я хочу объяснить причины, по которым я прошу представить.

М.В. Баглай. Валерий Васильевич, Вы все поняли?

В.В. Лазарев. У меня оно вроде бы есть с собой, поэтому это не составит большого труда. Сейчас я посмотрю.

М.В. Баглай. Объявляется перерыв до 15 часов.

(После перерыва.)

М.В. Баглай. Валерий Васильевич, пожалуйста, просим Вас продолжить.

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи! В продолжение мысли о том, что данная норма (я имею в виду норму, которая позволяет объявлять амнистию) является конституционно-правовой, а не уголовно-правовой, в подтверждение этой мысли я должен сослаться на тот факт (боюсь ошибиться, но вроде бы я неплохо учился в свое время), что и по Кодексу 1926 года, и по Уголовному кодексу 1960 года не было амнистии в Кодексе, не проходила она. Это нововведение: не содержалось такой нормы, а в общем-то она всегда объявлялась. Это лишнее свидетельство того, что просто конституционная норма в таком же аспекте получила свое закрепление (боюсь даже произносить это слово). Во всяком случае есть теперь и в Уголовном кодексе, но характер ее от этого не меняется.

И вообще, конечно же, постановление Государственной Думы, а я плохо понимаю, почему заявители или те, кто представляет интересы заявителей, не хотят обратиться к той конституционной норме, которую прямо называют здесь — постановление. И целом ряде актов мы можем видеть — это постановление, это не закон. Речь не идет сейчас о том, какой акт является актом высшей или низшей юридической силы. Во всяком случае, это не закон. Постольку, поскольку он принимается и здесь же подписывается, в Государственной Думе, он не идет в Совет Федерации, он не идет к Президенту. И уже по этим формальным моментам все эти оговорки «как бы» или «похож на» и так далее, мне кажется, мы, юристы, в данном случае должны просто отметить. Отличается он от закона, естественно. Он не устанавливает ответственность, этот акт. Я имею в виду постановление об амнистии. Не устанавливает ответственность, не отягчает ответственность, не смягчает ответственность. Все это применительно к закону, вроде бы да, а в данном случае несколько иные формулировки должны иметь место.

И полагаю, Государственная Дума может сделать изъятие даже и в этом случае по разным мотивам, по разным причинам, в силу разных обстоятельств, которые связывают Государственную Думу в принятии такого рода

актов. Она может из того общего правила, которое содержалось в первом постановлении, сделать изъятие и принять специальную норму. И специальная норма будет, естественно, действовать. Вот норма второго постановления — это специальная норма по отношению к первому.

Думаю, что мы не можем не учитывать характер, содержание, именно содержательную сторону этого акта, акта об амнистии. Когда мы заявляли ходатайство, я несколько слов сказал и вновь на это должен обратить внимание, что если мы признаем возможность подвергать сомнению право Государственной Думы, единственно ей принадлежащее, единолично, если угодно это выражение в данном случае, — единственно ей принадлежащее право объявлять амнистию, то потом мы точно так же можем признать за Верховным Судом право пересматривать акты помилования, исходящие от Президента, поскольку это будет правоприменительный акт.

Он, естественно, Конституционному Суду не будет подведомствен. Но вопрос, можно или нельзя обжаловать, полагаю, что такого рода акты вообще не могут быть в данном случае обжалованы, как мне представляется. И с этой точки зрения вновь возвращаюсь к вопросу о необходимости принимать соответствующее определение, а не постановление по данному делу.

Сегодня мое положение облегчается в связи с тем, что я не один, что есть возможность обосновать соответствующую позицию Государственной Думы со всеми нюансами, которые имели место быть при обсуждении этих вопросов, депутату Государственной Думы, и потому я бы в конечном выводе просил легитимации со стороны Конституционного Суда второго постановления Государственной Думы, в котором она хочет себя реабилитировать, исправить свою собственную ошибку, и она сделала такую попытку — исправить свою собственную ошибку. Спасибо.

<...>

М.В. Баглай. ...Еще вопросы?

Пожалуйста, Николай Семенович.

Н.С. Бондарь. У меня вопрос чисто уточняющий к Валерию Васильевичу. Вы определили постановление Государственной Думы — акт об амнистии как конституционно-правовой акт. По каким признакам Вы определяете в качестве конституционно-правового акта — по формально-юридическим или по материальным признакам? Как, если конкретизировать? И потом еще один небольшой вопрос будет.

В.В. Лазарев. И по тем и по другим. По формально-юридическим, поскольку есть статья 103 (соответствующий пункт) и по содержательным, поскольку, этим актом реализуются многие принципы Конституции. Это серьезный акт. В данном случае, следовательно, содержательное его наполнение имеет тоже конституционный смысл. Конституционное содержание имеет этот акт.

Н.С. Бондарь. Сама сфера общественных отношений, которые регулируются этим актом, как Вы определяете — это конституционно-правовое регулирование уголовно-правовых отношений или все-таки и в материальном плане это отношения конституционные между государством и личностью?

В.В. Лазарев. Да, и это второе тоже имеет место быть, и с этой точки зрения конституционно-правовое значение этого акта просматривается.

Н.С. Бондарь. Если это так, Государственная Дума свободна в отношении к акту конституционно-правового характера с точки зрения возможности его изменения, в том числе до его реализации, по достижении тех целей, на которые сориентирован был этот акт?

В.В. Лазарев. Полагаю, при такой характеристике данного акта Государственная Дума более свободна, нежели мы бы характеризовали этот акт в плане каких-то уголовно-правовых или уголовно-процессуальных отношений. Тогда бы Вы Государственную Думу свели к судебной власти, а это также непозволительно с тем, чтобы принцип разделения властей обеспечивался.

М.В. Баглай. Спасибо. Все?

Н.С. Бондарь. Пожалуйста, еще один вопрос. Я уже задавал. А вот с точки зрения характеристики как акта прямого действия, какие здесь есть, может быть, специфические моменты, связанные с пониманием этого акта как акта прямого действия для правоприменительных органов, с одной стороны, и для граждан, которым адресовано?..

В.В. Лазарев. Спасибо. Я полагаю как раз, что этот акт обращен к правоприменителям, пожалуй, едва ли не в первую очередь, именно к правоприменителям. В особенности в связи с этим у меня есть возможность обратить внимание на то, что акт об амнистии, в отличие от ранее существовавшей практики, о чем профессор Шишов в своем заключении подчеркивает, еще дает возможность освобождать тех, в отношении которых идет расследование, может быть там, будет совершенно иная квалификация, совершенно изменятся все обстоятельства дела. А здесь сразу же вроде бы и непосредственно, пожалуйста, гражданин претендует на... Нет, в этом отношении как раз адресатом акта амнистии является правоприменитель в первую очередь, и он должен решать — есть право или нет, надо реализовать право или какие здесь обстоятельства.

<...>

М.В. Баглай. Еще вопросы?

Т.Г. Морщакова. Есть, но к Валерию Васильевичу. Валерий Васильевич, у меня к Вам такой вопрос. Если первый акт был таким, что он содержал какие-то ошибки, искажающие его содержание, то первый акт, с Вашей точки зрения, может быть оспорен как неконституционный? Искажалась идея, воля законодателя.

В.В. Лазарев. Концепция.

Т.Г. Морщакова. Концепция, да.

В.В. Лазарев. Концепция там... В данном случае от концепции... В результате технической, я бы сказал, какой-то недоработки содержалась действительно ошибка.

Относительно того, можно или нельзя оспорить? Вы же зададите, уважаемая Тамара Георгиевна, сразу второй вопрос — а куда? А я на этот вопрос отвечал, потому что, если следовать тому, как регулирует 125 статья, да, конечно, — при обращении соответствующих компетентных заявителей можно было бы обжаловать это постановление в Конституционный Суд,

если я его признаю даже выше закона, а если ниже закона его признать, то, наверное, надо с Сергеем Алексеевичем соглашаться и в порядке Гражданско-процессуального кодекса можно признать не соответствующим Уголовному кодексу. Здесь же все ссылаются на статью 10 Уголовного кодекса, которую ставят выше, нежели постановление Думы, что для меня, конечно, нонсенс. Если поставить ниже, то тогда надо идти в обыкновенный суд и жаловаться, раз это такое постановление никчемное.

Т.Г. Морщакова. Еще один вопрос. Если этот акт амнистии расценивать так, как Вы его расцениваете, как акт конституционного значения, выше закона, — правильно я Вас понимаю, да?

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Следовательно, скажите, пожалуйста, может он содержать и содержит ли он первичное регулирование? Будем сейчас говорить не о том акте, который был вторым и что-то менял, потому что ясно, что это не первичное регулирование, а первый акт?

В.В. Лазарев. Да, содержит, на мой взгляд.

Т.Г. Морщакова. Содержит акт, да? И по отношению к этому первичному регулированию, когда никакого закона нет, и с Вашей точки зрения не должно быть, потому что по Конституции так предусмотрено, может исключаться право гражданина на защиту от такого нормативного акта? А он между тем имеет вот такую силу, что он выше закона, он конституционный.

В.В. Лазарев. Полагаю, что применительно к акту амнистии ни о каком праве...

Т.Г. Морщакова. На обжалование.

В.В. Лазарев. Ни о каком праве в данном случае речи быть не может, поскольку это милость, это даровано. И следовательно, кто обжаловать может? Только тот, кому не дано. Тот должен обжаловать, кому не дали, не предоставили, а тот, кому дали, как он может обжаловать с этой точки зрения?

Т.Г. Морщакова. Но органы государственной власти, уполномоченные на обращение в Конституционный Суд, по Вашему мнению, все-таки могут?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения, Ваша честь, но по процессуальным моментам. Скажем, если нарушена была процедура, принимали не так, не то и т.д., то да, вне всякого сомнения.

Т.Г. Морщакова. Не по содержанию?

В.В. Лазарев. Опять же не по содержательному моменту, а по процедурным моментам. Это право дано целому кругу должностных лиц.

Т.Г. Морщакова. Скажите, пожалуйста, законодатель, издавая акт амнистии, никакими конституционными принципами не связан? Я сейчас имею в виду первоначальный акт амнистии. Ну скажем, принципом не проводить дискриминацию внутри того круга лиц, которых он хочет амнистировать, — по цвету волос, цвету глаз и т.д. Или он связан какими-нибудь конституционными принципами?

В.В. Лазарев. Здесь есть, конечно, вопрос в этом отношении, но я побаиваюсь в этом плане сказать утвердительно по этому поводу, что он связан, боюсь, потому что все-таки это дано... Вот связан или не связан Президент,

когда он милует кого-то по цвету глаз, по наличию окладистой бороды и т.д.? Прошу прощения.

Т.Г. Морщакова. Но это индивидуальный акт. Там нельзя одного человека подвергнуть дискриминации: одновременно по глазам помиловать, а по бороде...

В.В. Лазарев. Да, одного помиловал, а другого не помиловал, почему? И второй говорит: вот его помиловали, мы оба постреляли, причем вместе, на пару. Этого помиловали — у него цвет глаз прекрасный, а другого не помиловали. Тот может жаловаться? Думаю, нет. Точно так же и в данном случае.

Т.Г. Морщакова. Скажите, а это корректно сравнивать акт помилования как правоприменительный акт с актом амнистии как нормативным?

В.В. Лазарев. Я обязательно сравниваю эти акты, потому что по содержательной стороне, по сути, это акты милосердия. И в этой части я с уважаемым Михаилом Матвеевичем согласен. Мне надо было бы процитировать несколько таких положений, где дается содержательная характеристика этого акта.

М.В. Баглай. Понятно, хорошо, еще вопросы?

<...>

Б.С. Эбзеев. И вот в связи с этим правильно ли я понимаю, что то ли в результате неудачного последующего редактирования, то ли в результате каких-то иных обстоятельств вот тот документ, который мы теперь наблюдаем в физическом виде, это не тот документ, за который голосовали депутаты, или нет?

В.В. Лазарев. Думаю, что все-таки там действительно были на этот счет разного рода дискуссии, имея в виду второй документ. Второй документ явно тот, за который голосовали депутаты. А вот что касается первого, там какие-то вопросы возникали в этой части в связи с тем, что вносились поправки, таблицы поправок, и там были какие-то сомнения: то ли попадала в Комитет соответствующая таблица, то ли она через Совет Думы проходила, там были вопросы в этой части, по первому.

Но я, естественно, адресовал бы этот вопрос к Сергею Алексеевичу. С этой точки зрения, я думаю, он более компетентен в этом плане ответить.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Сергей Алексеевич, не могли бы дать пояснения на этот счет?

С.А. Попов. И в первом, и во втором случае тот документ, за который голосовала Дума, тот и увидел свет. Другое дело, что в какой степени каждый из голосующих, ну когда вносится поправка, в какой-то степени он и осознал там. Или вот понял, бывает, неправильно, иногда бывает так, технически. Но документ, это мы проверяли, документ был роздан, и голосовали за тот документ, который был роздан.

Б.С. Эбзеев. Иначе говоря, этот документ выражает волю депутатов, и ничего сверх того, за что они голосовали, сюда не привносилось?

С.А. Попов. Да. Это совершенно так.

Благодарю Вас.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Постановление Государственной Думы, которым объявляется амнистия, является уникальным нормативным правовым актом в сравнении с постановлениями Государственной Думы по другим вопросам, а также в сравнении с иными нормативными подзаконными актами, принимаемыми в форме постановлений. Принятие Государственной Думой постановлений об амнистии предусмотрено самой Конституцией Российской Федерации, что отличает эти постановления от других нормативных актов, включая большинство законов, и, таким образом, они имеют особую конституционную природу.

Исходя из статьи 71 (пункт «о»), относящей амнистию к ведению Российской Федерации, и статьи 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации не исключается право федерального законодателя принять закон об общих условиях осуществления амнистии. Однако в отсутствие такого закона именно нормативные предписания, содержащиеся в постановлении об амнистии, могут и должны выполнять функцию законодательного регулирования, тем более что издание законов по вопросам амнистии не предусматривается Конституцией Российской Федерации как необходимое и обязательное. В действующем конституционно-правовом пространстве нормативно-правовое регулирование амнистии осуществляется только в такой правовой форме, как постановление Государственной Думы. В то же время все другие акты Государственной Думы, которые в соответствии со статьей 103 Конституции Российской Федерации также принимаются в форме постановлений, имеют принципиально иной характер, являются индивидуальными правовыми актами.

Кроме того, постановление Государственной Думы об амнистии, распространяющееся на индивидуально не определенный круг лиц и деяний, т.е. носящее нормативный характер, по существу, допускает отказ от реализации ранее примененных или подлежавших применению — в отношении названных в данном акте категорий лиц и преступных деяний — норм Уголовного кодекса Российской Федерации, что не может быть осуществлено нормативным актом, не приравненным по уровню к закону, поскольку акты ниже уровня закона не должны в каком бы то ни было отношении ему противоречить, препятствуя его применению.

Следовательно, постановления Государственной Думы об амнистии в системе действующих нормативных правовых актов по своему уровню и материально-правовому содержанию могут быть приравнены только к принимаемым Государственной Думой законам (статья 105, часть 1, Конституции Российской Федерации).

...Не только правовое регулирование уголовной наказуемости, но и осуществление амнистии, в том числе ее материально-правовые и процедурные правила, должны быть согласованы с конституционными основами правового государства, включая приоритет и непосредственное действие Конституции Российской Федерации, разделение властей, запрет произвола, требования соразмерности и связанность органов государственной власти, реализующих амнистию, включая судей, законом, ответственность государства за неправомерные, в том числе ошибочные, действия государственных органов.

...Применительно к актам об амнистии было бы недостаточным признание возможности их обжалования только через оспаривание основанных на них правоприменительных решений. Последние проверяются судами общей юрисдикции, только чтобы установить, подлежит ли применению акт об амнистии к конкретному лицу. Лишение же актов об амнистии — в случае их противоконституционности — юридической силы не может быть прерогативой судов общей юрисдикции, поскольку такого рода полномочия в настоящее время закреплены Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом — в соответствии со статьями 125

и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации — только за Конституционным Судом Российской Федерации. С этим согласуется и сложившаяся в судах общей юрисдикции правоприменительная практика, исходящая из того, что акты об амнистии признаются имеющими для судов такую же юридическую силу, какой обладают нормы закона.

...При освобождении одних лиц от уголовной ответственности и наказания за деяния, наиболее опасные для охраняемых Конституцией Российской Федерации ценностей, Государственная Дума, реализуя в акте об амнистии гуманистические задачи, в то же время должна взвешивать конкурирующие конституционные ценности и, исходя из обеспечения их баланса, не может допускать, чтобы права других лиц и являющиеся необходимым условием их реализации законность, правопорядок и общественная безопасность были поставлены под угрозу нарушения. Иное не согласуется с вытекающими из конституционно-правовой характеристики России как правового государства (статья 1 Конституции Российской Федерации) требованиями справедливости и соразмерности при регулировании общественных отношений и может рассматриваться как противоречащее Конституции Российской Федерации.

...В отличие от ограничений в конституционно-правовом положении личности, которые ранее являлись следствием привлечения к уголовной ответственности и наказания, повторный — после отмены амнистии — запрет на реализацию прав в полном объеме не связывается с какими-либо негативными виновными действиями лиц, в отношении которых восстанавливается прекращенное амнистией действие ранее примененного к ним уголовного закона. Это не согласуется с предписаниями статьи 55 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, не допускающей умаления прав и свобод человека и гражданина, что конкретизируется в вытекающем из смысла статей 50 (часть 1) и 54 Конституции Российской Федерации запрете при решении вопросов, касающихся привлечения к уголовной ответственности и отбывания наказания, ухудшать правовое положение лица, если это не обосновано совершением какого-либо нового деяния, признаваемого законом уголовно наказуемым, или иным упречным поведением.

При всей социальной обоснованности исправлений, внесенных в акт об амнистии постановлением от 28 июня 2000 года, ими вводились новые ограничения для освобождения от уголовной ответственности и наказания по кругу лиц и деяний. В результате лица, чье правовое положение полностью зависело от государства, которое первоначально предоставило им право на восстановление правового статуса, а затем — вследствие несвоевременного устранения дефектов собственного правового акта — лишило их возможности воспользоваться амнистией, претерпели излишние, не обусловленные целями уголовной ответственности и назначенным наказанием страдания, что противоречит содержащемуся в Конституции Российской Федерации запрету унижающего человеческое достоинство обращения со стороны государства и его органов по отношению к любому лицу (статья 21).

...При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении «обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости», принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку Государственной Думы и не может быть произвольно изменена. Применительно к акту, влияющему на конституционно-правовой статус субъектов права, концептуальным является определение круга субъектов, на которых он распространяется. Следовательно, по этому вопросу во втором чтении не должно приниматься иное, чем в первом, решение без возвращения к новому рассмотрению концепции акта. Именно такое нарушение имело место при принятии постановления от 26 мая 2000 года во втором чтении, когда условия распространения амнистии на лиц, награ-

жденных орденами и медалями, в противоречие общей концепции акта не были увязаны с тяжестью преступлений.

В процессе же принятия постановления от 28 июня 2000 года при обсуждении вопроса о соответствии его проекта Конституции Российской Федерации возник спор, наличие которого при отрицательном официальном заключении правовой экспертизы (как и в его отсутствие) предполагает — по смыслу части восьмой статьи 119 Регламента Государственной Думы — использование процедур второго и третьего чтений, что, как следует из стенограммы заседаний Государственной Думы, в данном случае не имело места. Тем самым были нарушены требования статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации, из которых вытекает обязанность органов государственной власти использовать в своей нормотворческой деятельности все необходимые меры, обеспечивающие соблюдение Конституции Российской Федерации и законов.

...В ситуации, когда применение амнистии к лицам соответствующих категорий (подпункты «б» и «д» пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года) еще не состоялось, единственным регулятором отношений, возникших в связи с вменением им деяний, перечисленных в пункте 12 постановления, остается уголовный закон, применение которого во взаимосвязи с действующими положениями акта об амнистии обеспечивается судами и иными правоприменительными органами.

Этим не ставится под сомнение закрепленное в статье 103 (пункт «е» части 1) Конституции Российской Федерации исключительное дискреционное полномочие Государственной Думы, поскольку изначально только она одна, исходя из всей полноты возложенной на нее конституционной ответственности, решает вопрос, в отношении какого круга деяний и лиц необходимо и целесообразно объявление амнистии.

Вместе с тем, однако, в силу презумпции добросовестности и разумности действий конституционных органов, предполагается, что, основываясь на общих интересах при осуществлении данного полномочия, Государственная Дума не может выходить за конституционно обусловленные пределы предоставленного ей широкого усмотрения, определяемые прежде всего общеправовыми принципами, обязательными в демократическом обществе. Согласно указанным принципам не отвечало бы, в частности, природе и предназначению акта об амнистии создание им условий для освобождения от уголовной ответственности за деяния, совершаемые после объявления амнистии, поскольку это провоцировало бы совершение преступлений и лишало бы их потенциальных жертв защиты. Амнистия не может осуществляться в отношении индивидуально определенного круга лиц, так как это было бы присвоением властных полномочий, возложенных на другие конституционные органы, включая судебную власть. Недопустимо создание с помощью амнистии условий для освобождения от уголовной ответственности тех лиц, которые участвуют в принятии решения об объявлении амнистии, что в силу широкой по своей природе дискреционности данного конституционного полномочия явно противоречило бы идеям справедливости. Условия амнистии не могут формулироваться таким образом, чтобы ими допускалось произвольное ее применение. Не должны издаваться акты, изменяющие условия объявленной амнистии в худшую для амнистируемых лиц сторону, поскольку это не только противоречит запрету ухудшать положение гражданина в сфере уголовной ответственности и отбывания наказания принятием нового акта, но и не согласуется с природой амнистии в качестве акта милости и конституционной ответственностью государственной власти. Эта ответственность при проведении амнистии диктует также необходимость учитывать и обеспечивать задачи ресоциализации амнистируемых лиц, поскольку иначе могут быть поставлены под угрозу интересы стабильного правового порядка и осуществления прав граждан в демократическом обществе. Соответственно все конституционно оправданные цели такой гуманисти-

ческой акции, как амнистия, невозможно обеспечить без соблюдения установленной процедуры принятия акта об амнистии, гарантирующей как объективное отражение в его нормативных положениях действительной воли объявляющего амнистию представительного органа, так и ее формирование на основе достаточной и достоверной информации.

... Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 6 (часть 2), 17 (часть 3), 18, 21 (часть 1) и 55 (часть 2), нормативное положение, содержащееся во взаимосвязанных предписаниях пункта 12 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» и изменившего его редакцию пункта 1 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», согласно которому применение амнистии к лицам, перечисленным в подпунктах «б» и «д» пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года, в случае совершения ими тяжких и особо тяжких преступлений исключалось лишь после принятия постановления от 28 июня 2000 года.

В силу того, что постановление Государственной Думы от 26 мая 2000 года в связи с неадекватностью отдельных его положений целям объявленной амнистии изменено постановлением Государственной Думы от 28 июня 2000 года и в этой части не может рассматриваться как соответствующее Конституции Российской Федерации, а его положения в новой редакции как противоречащие Конституции Российской Федерации не имеют юридической силы, в отношении законно не освобожденных от уголовной ответственности или наказания лиц, указанных в подпунктах «б» и «д» пункта 2 акта об амнистии, которым вменяется совершение перечисленных в его пункте 12 деяний, восстанавливается действие уголовного закона.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П

**«По делу о проверке конституционности положений подпункта 7
пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81
Федерального закона «Об исполнительном производстве»
в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области,
Арбитражного суда Саратовской области и жалобой
открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Селезнева, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием судьи Арбитражного суда Воронежской области В.А. Сергуткиной, генерального директора ОАО «Разрез «Изыхский» А.Г. Гуркова, представителей Государственной Думы — заместителя председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству С.А. Попова и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук Ю.С. Пилюпенко

рассмотрел в открытом заседании дело о...

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.О. Лучина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Правительства Российской Федерации — полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — члена Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.А. Наумова, от Министерства юстиции Российской Федерации — заместителя руководителя Департамента судебных приставов И.В. Кириленко, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — помощника Генерального прокурора Российской Федерации В.С. Фомичева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...предметом обоих запросов и жалобы являются содержащиеся в подпункте 7 пункта 1 статьи 7, пункте 1 статьи 77 и пункте 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» взаимосвязанные положения о полномочии судебного пристава-исполнителя выносить постановление о взыскании исполнительского сбора, размере этого сбора, порядке взыскания и распределения взысканной по исполнительному документу суммы, а также об отнесении такого постановления к исполнительным документам.

<...>

Н.В. Селезнев. Продолжаем судебное заседание.

Слово предоставляется постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Лазареву Валерию Васильевичу. Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий!

Уважаемые члены Конституционного Суда!

Позиция представителя Государственной Думы обусловлена той ситуацией очень важной и серьезной, что идет законодательный процесс по вопросам исполнительного производства. И когда идет законодательный процесс, когда Правовое управление в своем заключении указывает по существу как новый законодательный акт, очень серьезные поправки, представленные ко второму чтению, когда идут дебаты, дискуссии по самым различным вопросам, разумеется, очень сложно в данном случае выразить позицию Государственной Думы, да я думаю, и было бы не особенно хорошо, с моей стороны... И с этой точки зрения все то, о чем говорил Сергей Алексеевич, излагая разные подходы в процессе принятия действующего закона и разные подходы внесения соответствующих поправок, несомненно, должно быть принято во внимание, к сведению.

Как мы убеждаемся, уже сегодня по разным поводам высказаны не просто различные, но и противоположные точки зрения, и с этой точки зрения моя точка зрения не может претендовать на какую-либо бесспорность. Она может быть если и принята во внимание, то только как одна из частных точек зрения и один из частных подходов. Думаю, в данном случае нет необходимости ее излагать, полагая, что у каждого из членов Конституционного Суда есть свои не менее обоснованные позиции. Но если очень коротко изложить ту позицию, которая в данном случае уже моей представляется, если в этом есть какой-то интерес, то она сводится к тому, что, во-первых, исполнительский сбор представляет собой очень серьезное значение в кон-

ституционном плане. Конечно же, это то, что обеспечивает судебное решение, что обеспечивает право на судебную защиту. Надо полагать, не просто вынесение судом решения является реализацией права на судебную защиту, но и непременно исполнение данного судебного решения. Отрывать исполнение судебного решения от вынесения судебного решения вряд ли оправданно. Это заключительная стадия в данном случае судопроизводства в широком, можем быть, смысле этого слова.

И в этом плане, мне представляется, что правоотношения, которые возникают в процессе исполнения судебных решений, они отличаются от гражданско-правовых, разумеется, поскольку это публично-правовые отношения, и от административных правоотношений, они выходят на уровень конституционных. Я бы полагал, что это уровень конституционных правоотношений, в особенности с учетом действия конституционного закона о судебной системе и с учетом действия соответствующих норм Конституции. Они в отличие от административно-правовых отношений вытекают непосредственно из закона, может быть даже из конституционных норм, они вытекают из судебного решения. Зачем вообще выносить судебное решение, если вдруг предполагать, что его где-то и как-то можно не исполнять. По-видимому, все то, что в законе предусмотрено в плане исполнения судебного решения, оно мыслится уже при вынесении данного судебного решения.

И с этой точки зрения это, естественно, не бесспорно, но, по моим представлениям, скорее всего, зыскание исполнительного сбора напоминает по юридическому содержанию соответствующее обеспечение судебного процесса, это своего рода все-таки пошлина. В данном случае я, скорее, с Валентиной Анатольевной согласен, нежели с иной позицией, с иным подходом. Но, повторяю, здесь может быть как та позиция обоснована, так и другая позиция, и та, и другая имеют под собой почву, имеют под собой основание. И важно, вот это я бы подчеркнул, чтобы законодатель определился — или ту позицию избрал, или другую позицию избрал. И соответственно той позиции, которую он изберет, уже все иные, частные нормы были бы выписаны. Вот это главное. И, полагаю, что здесь Конституционный Суд, конечно же, поможет законодателю эту позицию определить своим постановлением.

Думаю, что это главное, а по поводу остального, здесь спор возникает: много — мало 7 процентов; справедливо — несправедливо. Все это, мне кажется, дело законодателя, дело дискуссии. Здесь, естественно, будут субъективные моменты присутствовать — 10, 7, 6. Может быть, кто-то скажет меньше. Субъективные, но не только. И вопросами голосования, может быть, этот вопрос будет решаться, но не только. Ведь мы оцениваем сейчас закон, который принимался в 1997 году, причем тогда, когда формировалась вот эта вот новая служба судебных приставов. В то время были одни проценты справедливы, а сегодня, может быть, другие. И законодатель, насколько я понимаю, к этому вопросу хочет вернуться, как говорил Сергей Алексеевич, вернется и вновь подискутирует, потому что справедливо или несправедливо это, сложно сказать: сегодня справедливо, завтра несправедливо. И надо учитывать фактические обстоятельства. И дело законодателя, как мне представляется, учесть всю сумму фактических обстоятельств с тем, чтобы прийти к какому-то мнению, возможно, и путем голосования.

Наверное, правы те, кто говорит, что вряд ли правильно вначале взыскивать вот этот сбор. Но вместе с тем тут сомнения действительно большие. Надо, наверное, принять во внимание то обстоятельство, что публичный интерес дела обеспечения надлежащего судебного решения, исполнения судебного решения, вообще-то многого и дорогого стоит. Конечно, интерес взыскателя — это большое дело, серьезное дело, но ведь есть и другие интересы, которые требуют непременно, во что бы то ни стало и, может быть, в первую очередь обеспечить надлежащее исполнение судебного решения. Такой подход, мне кажется, тоже не исключен. Но опять же это предмет дискуссии.

Никак не думаю, что в данном случае речь идет о каком-то штрафе, потому что штраф законодателем предусмотрен особо, и там даже говорится, что в случае... еще один в двойном размере штраф налагается. Следовательно, это особая ситуация, особая статья.

И наконец, последнее. Мне кажется, правильно здесь было подчеркнуто уважаемым Юрием Сергеевичем, что в общем практика могла бы шире указывать, какие причины можно признавать уважительными, а какие нет. Хотя, скажем, правовое управление полагало в заключении на законопроект, что это в законе надо расписать. Не знаю, надо или не надо, может быть, отдать как раз суду в тех случаях, когда жалуются на постановление судебного пристава, а может быть, надо было бы предусмотреть процедуру, когда должник, скажем, дня за три или за день, как угодно, до того, как истекает какой-то срок добровольного исполнения, обращается письменно с тем, что он не может исполнить, поскольку есть непреодолимые обстоятельства.

Есть известные нормы, которые освобождают во многих случаях от исполнения, когда непреодолимое обстоятельство. Надо их перечислять в законе? Возможно, да. Это предмет обсуждения, а, может быть, дать возможность суду решать, эти обстоятельства уважительные или нет, но о них, как мне представляется, должно было бы заявить еще до того, как возникла эта проблема принудительного исполнения судебного решения.

Вот, примерно, такого рода мои подходы. Еще раз повторяю, что Конституционный Суд, конечно же не просто даст основу для законодательных решений, но это будет тот случай, когда законодатель не задержится с реализацией вашего постановления, уважаемые судьи.

Н.В. Селезнев. Спасибо, Валерий Васильевич.

Уважаемые Валентина Анатольевна и Анатолий Георгиевич, есть ли у вас вопросы к представителям Государственной Думы или к представителю Совета Федерации?

В.А. Сергуткина. Нет.

А.Г. Гурков. Нет.

Н.В. Селезнев. Уважаемые коллеги, у кого имеются вопросы? И к кому? Пожалуйста.

<...>

В.Д. Зорькин. Тогда я вынужден задать конкретизирующий вопрос. Вы считаете, что если каждый раз не сопровождалось это какими-то полномочиями по содержанию, то Вы вольны поступать в отношении этого закона любым образом или Вы должны исходить из связывающей Вас презумпции

конституционности этого Закона и как представители именно стороны, принявшей акт, должны защищать эту позицию?

С.А. Попов. Полагаю, что коль скоро Государственная Дума доверила мне представлять интересы Государственной Думы и достаточно часто это доверяет, как Вы знаете, то пока Государственная Дума в этом отношении мне доверяет, то я поступаю так, как считаю нужным. Вместе с тем я вовсе не считаю, что если где-то и когда-то мы ошиблись, то я должен в Конституционном Суде упорствовать в своих ошибках. И никто не давал мандата, как любят говорить представители нашего Комитета, зарака, что он не поумнеет.

Н.В. Селезнев. Есть еще вопросы? Пожалуйста, Виктор Осипович.

В.О. Лучин. Я хотел бы задать вопросы Валерию Васильевичу. Уважаемый Валерий Васильевич, допустимо ли предусмотренное законом целевое использование исполнительного сбора и не противоречит ли это обязанностям государства в сфере исполнительного производства?

В.В. Лазарев. Думаю, что не противоречит. А вообще с этой точки зрения, возвращаясь к вопросу уважаемого Валерия Дмитриевича, скажу, что я полагаю, что в тех позициях, которые вроде бы направлены на то, чтобы подвергнуть сомнению конституционность того закона, который действует, я придерживаюсь того, что закон конституционен, в особенности с учетом времени его принятия, и высказывался в основном в своем выступлении как бы на перспективу с учетом дискуссии в законодательном органе и с учетом того, что вынесет Конституционный Суд. И вот с этой точки зрения думаю, что да, не противоречит. Тем более по тому времени, когда надо было направить соответствующие средства именно целевым образом.

В.О. Лучин. И в связи с этим правильно ли я Вас понимаю, что внебюджетный фонд развития исполнительного производства отвечает конституционно значимым целям?

В.В. Лазарев. А почему бы и нет? Отвечает такой фонд. Другой вопрос, в какой степени. Ведь из того фонда судебные исполнители пять процентов получают, именно из того фонда, соответствующая статья закона говорит, и по тому времени, когда формировался этот корпус судебных приставов, а цели были вполне конституционными, очень важными и серьезными — обеспечение судебных решений, поскольку они не выполнялись и не обеспечивались, а сегодня статистика несколько иная. Полагаю, что он соответствовал конституционно значимым целям.

В.О. Лучин. Еще один вопрос. Уважаемый Валерий Васильевич, оправданы ли порядок распределения взысканной денежной суммы и определение суммы сбора не от фактически взысканной, а от указанной в исполнительном документе суммы?

В.В. Лазарев. Уважаемый Сергей Алексеевич здесь пояснил, что есть сомнение в этом плане, и, по-видимому, законодатель пересмотрит свою позицию. Опять же скажу, может быть, по тем временам это было оправданно. Сегодня, насколько я понимаю, законодатель поддерживает несколько иной подход, хотя надо ожидать еще позицию законодателя применительно к современности.

В.О. Лучин. Допустимо ли, с Вашей точки зрения, взыскание исполнительского сбора и штрафа за совершение одних и тех же действий?

В.В. Лазарев. Поскольку я придерживаюсь иного подхода и не считаю, что в данном случае это штраф, тогда допустимо.

Если бы я считал, что это штраф, что это санкция и так далее, тогда бы я сказал четко и определенно — недопустимо. Здесь зависит от позиции законодателя (опять же это не моя позиция) — законодатель исходил из того, что это разные вещи, насколько я понимаю, насколько я трактую данную позицию законодателя.

В.О. Лучин. Спасибо.

Н.В. Селезнев. Уважаемые коллеги, есть еще вопросы? Нет. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Закрепляя нормы, направленные на обеспечение своевременного исполнения судебных и иных актов, федеральный законодатель вправе предусмотреть и санкции, в том числе штрафного характера, за их нарушение. Однако такого рода санкции должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения.

...По смыслу статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» во взаимосвязи с его статьями 1, 7, 9, 44, 45, 77, 84, 85 и 87, предусмотренная в данной статье сумма, исчисляемая в размере 7 процентов от взыскиваемых по исполнительному документу денежных средств, относится, по сути, к мерам принуждения в связи с несоблюдением законных требований государства. Причем данная мера является не правовосстановительной санкцией, т.е. санкцией, обеспечивающей исполнение должником его обязанности возместить расходы по совершению исполнительных действий, осуществленных в порядке принудительного исполнения судебных и иных актов (как это имеет место при взыскании с должника расходов по совершению исполнительных действий), а представляет собой санкцию штрафного характера, т.е. возложение на должника обязанности произвести определенную дополнительную выплату в качестве меры его публично-правовой ответственности, возникающей в связи с совершенным им правонарушением в процессе исполнительного производства.

Исполнительскому сбору как штрафной санкции присущи признаки административной штрафной санкции: он имеет фиксированное, установленное федеральным законом денежное выражение, взыскивается принудительно, оформляется постановлением уполномоченного должностного лица, взимается в случае совершения правонарушения, а также зачисляется в бюджет и во внебюджетный фонд, средства которых находятся в государственной собственности.

Из этого следует, что в качестве штрафной санкции административного характера исполнительский сбор должен отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям, предъявляемым к такого рода мерам юридической ответственности.

...К моменту принятия Федерального закона «Об исполнительном производстве» эффективность исполнительного производства в Российской Федерации снизилась; неисполнение и несвоевременное исполнение решений судов и иных уполномоченных органов создавало угрозу гарантиям государственной защиты конституционных прав и свобод, законности и правопорядка в целом. При таких обстоятельствах федеральный законодатель был вправе установить специальную норму, на основании которой на должника в случае виновного неисполнения им исполнительного документа имущественного характера в срок, установленный для его добровольного исполнения, налагается взыскание в виде штрафных санкций.

Установление конкретных размеров штрафных санкций за нарушение правил принудительного исполнения судебных и иных актов является прерогативой законодателя. Однако размер штрафного взыскания, поскольку такое взыскание связано с ограничением конституционного права собственности, во всяком случае, должен отвечать критерию соразмерности, вытекающему из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

...Размер взыскания (7 процентов от взыскиваемой суммы) представляет собой лишь допустимый его максимум, верхнюю границу, и с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств может быть снижен правоприменителем. В противном случае несоизмеримо большой штраф может превратиться из меры воздействия 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.

...Федеральный законодатель вправе наделять органы исполнительной власти и их должностных лиц полномочием принимать в порядке административной юрисдикции решения о взысканиях штрафного характера. Это не противоречит Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 45 и 46 (части 1 и 2), — при условии, что такое решение может быть в установленном порядке обжаловано в суд, в случае обжалования взыскание в бесспорном порядке не производится, а исполнение постановления судебного пристава-исполнителя приостанавливается до вынесения судом решения по жалобе. Указанный порядок наложения штрафных мер ответственности не является превышением конституционно допустимого (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации) ограничения права, закрепленного в статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

...Юридическая сила постановления, выносимого судебным приставом-исполнителем в порядке статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве», обусловлена его природой как особого рода самостоятельного правоприменительного акта, издаваемого в порядке административной юрисдикции с целью пресечения правонарушений, совершаемых в процессе принудительного исполнения судебных и иных решений. Следовательно, положение подпункта 7 пункта 1 статьи 7 названного Федерального закона, на основании которого выносимое в порядке пункта 1 его статьи 81 постановление судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительского сбора является исполнительным документом, не нарушает вытекающих из Конституции Российской Федерации требований, предъявляемых к такого рода актам.

...Взыскание с должника исполнительского сбора на основании пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» производится, если исполнительный документ в установленный срок не исполнен им без уважительных причин. Из этого следует, что при наличии уважительных причин должник не может быть подвергнут взысканию. Однако в названном Федеральном законе не указывается, какие именно причины являются уважительными или, наоборот, неуважительными. Оспариваемое положение пункта 1 статьи 81 не содержит четких, точных и ясных критериев, формально определенных оснований ответственности и условий, при которых взыскание как мера ответственности за нарушение сроков исполнения исполнительного документа может быть наложено.

Формальная неопределенность, расплывчатость данной нормы создает возможность ее произвольного толкования и применения, что ведет к нарушению общеправовых принципов юридической ответственности и равенства, произвольному ограничению конституционного права собственности и нарушению гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав и свобод, и в связи с этим противоречит

Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 3), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3).

Между тем с учетом особенностей публично-правовой ответственности за предусмотренное в пункте 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» нарушение условий и порядка исполнительного производства, — направленного в конечном счете на принудительное исполнение исполнительного документа, в котором содержатся требования судебных актов и актов других органов о взыскании соответствующих денежных средств, правоприменитель обязан обеспечить должнику возможность надлежащим образом подтвердить, что нарушение установленных сроков исполнения исполнительного документа вызвано чрезвычайными, объективно непредотвратимыми обстоятельствами и другими непредвиденными, непреодолимыми препятствиями, находящимися вне его контроля, при соблюдении им той степени заботливости и осмотрительности, какая требовалась от него в целях надлежащего исполнения обязанности.

...Взыскание исполнительского сбора в первоочередном порядке в случае недостаточности денежных средств, взысканных с должника, не позволяет исполнить судебный акт или акт иного уполномоченного органа, обязательный для судебного пристава-исполнителя, и удовлетворить требования взыскателя в полном объеме. Тем самым нарушенные права взыскателя оказываются незащищенными, что противоречит требованиям Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина относится к основам конституционного строя (статья 2), а потому государственная, в том числе судебная, защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется (статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2).

<...>

Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение подпункта 7 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об исполнительном производстве», в силу которого выносимое в порядке пункта 1 статьи 81 данного Федерального закона постановление судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительского сбора относится к исполнительным документам, поскольку такое постановление выносится на основании и во исполнение исполнительного документа суда или иного уполномоченного органа, и может быть обжаловано в судебном порядке, что влечет обязательное приостановление исполнительного производства.

2. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве», согласно которому в случае неисполнения исполнительного документа без уважительных причин в срок, установленный для добровольного исполнения указанного документа, судебный пристав-исполнитель выносит постановление, по которому с должника взыскивается исполнительский сбор в размере 7 процентов от взыскиваемой суммы или стоимости имущества должника, поскольку федеральный законодатель вправе установить такого рода взыскание в качестве санкции (меры административной ответственности) за неисполнение исполнительного документа, выдаваемого судами и другими полномочными органами, а установленный этим положением размер взыскания (7 процентов от взыскиваемой суммы) представляет собой лишь допустимый его максимум, верхнюю границу, и с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств может быть снижен правоприменителем.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 3), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), положе-

ние пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве», согласно которому в случае неисполнения исполнительного документа без уважительных причин в срок, установленный для добровольного исполнения указанного документа, судебный пристав-исполнитель выносит постановление, по которому с должника взыскивается исполнительский сбор в размере 7 процентов от взыскиваемой суммы или стоимости имущества должника, поскольку оно в силу своей формальной неопределенности в части, касающейся оснований освобождения должника от уплаты исполнительского сбора, допускает его применение без обеспечения должнику возможности надлежащим образом подтверждать, что нарушение установленных сроков исполнения исполнительного документа, обязывающего его передать взыскиваемые денежные средства, вызвано чрезвычайными, объективно непредотвратимыми обстоятельствами и другими непредвиденными, непреодолимыми препятствиями, находящимися вне его контроля, при соблюдении им той степени заботливости и осмотрительности, какая требовалась от него в целях надлежащего исполнения обязанности, вытекающей из предписаний пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

4. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (части 2 и 3), 35 (части 2 и 3), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), положение пункта 1 статьи 77 Федерального закона «Об исполнительном производстве», на основании которого из денежной суммы, взысканной судебным приставом-исполнителем с должника, исполнительский сбор оплачивается в первоочередном порядке, а требования взыскателя удовлетворяются в последнюю очередь.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 25 октября 2001 г. № 14-П**

**«По делу о проверке конституционности положений,
содержащихся в статьях 47 и 51**

**Уголовно-процессуального кодекса РСФСР
и пункта 15 части второй статьи 16 Федерального закона
«О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых
в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан
А.П. Голомидова, В.Г. Кислицина и И.В. Москвичева»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г. Стрекозова, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой

с участием адвоката Ю.А. Костанова — представителя граждан А.П. Голомидова, В.Г. Кислицина и И.В. Москвичева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, депутата Государственной Думы С.А. Попова и доктора юридических наук П.А. Лупинской — представителей Государственной Думы, адвоката Ю.А. Ларина — представителя Совета Федерации, а также полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 УПК РСФСР и пункта 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В. Селезнева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — председателя Кассационной палаты Верховного Суда Российской Федерации А.П. Шурыгина, от Правительства Российской Федерации — полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — М.Е. Токаревой, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — Б.Я. Гаврилова, от Федеральной службы безопасности Российской Федерации — М.Р. Чарыева, от Министерства обороны Российской Федерации — О.В. Кучина, от Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации — А.П. Данькова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 12 мая 2000 года были утверждены Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, пунктом 149 которых предусмотрено, что свидания подозреваемым и обвиняемым с адвокатом, участвующим в деле в качестве защитника, предоставляются по предъявлении последним документа о допуске к участию в уголовном деле, выданного лицом или органом, в производстве которых находится уголовное дело, на основании ордера юридической консультации.

Как следует из жалобы гражданина А.П. Голомидова, его адвокат допускался в следственный изолятор города Нижний Новгород на свидания со своим подзащитным лишь после получения у следователя специального разрешения на каждое свидание, причем получение таких разрешений, по утверждению заявителя, осложнялось тем, что следователь значительную часть времени находился по служебным делам в городе Йошкар-Оле.

В жалобах граждан В.Г. Кислицина и И.В. Москвичева указывается, что в течение 17 дней они не могли встретиться со своим адвокатом, поскольку у него не было разрешения Верховного Суда Российской Федерации, который должен был рассмотреть их уголовное дело в кассационном порядке, на свидание, а без такого разрешения адвокат в следственный изолятор не допускался.

Заявители, оспаривая конституционность названных положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», утверждают, что ими создаются препятствия для реализации обвиняемым права на свидание с защитником наедине и без ограничения времени и вводится порядок, при котором свидания обвиняемому с адвокатом предоставляются лишь по предъявлении последним документа о допуске к участию в уголовном деле в качестве защитника, выданного лицом или органом, в производстве которых находится дело. Тем самым, по мнению заявителей, нарушаются их права, гарантированные статьями 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 18, 21 (часть 1), 22 (часть 1), 48 (часть 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.Г. Стрекозов. ...Пожалуйста. Валерий Васильевич Лазарев.

Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи! Выступать после профессора Полины Абрамовны с анализом уголовно-процессуальных норм значило бы уподобиться тому человеку, который пытается осветить солнце лампой. Я не буду этого делать. Затмить солнце — это тоже не так просто, но тем не менее иногда всплески талантов, всплески энергии имеют место такого уровня, что начинаешь думать, не затмевается ли и этот солнечный блеск.

И нужно сразу же заметить, что позиция профессора в данном случае и есть позиция Государственной Думы. Что позволяет мне так заявлять? Мне позволяет так заявить именно то обстоятельство, что нормы, которые подвергнуты сомнению на предмет конституционности, нормы действующего Уголовно-процессуального кодекса, они практически в этой части, в этом плане содержатся и в проекте Уголовно-процессуального кодекса, который, как вы знаете, прошел два чтения и принят во втором чтении, несмотря на то что действительно отдельные депутаты вносили поправки, но они были отвергнуты. И с этой точки зрения позиция Государственной Думы вполне определена.

Я бы в связи с этим, конечно, заметил, что Конституционный Суд находится в каком-то щекотливом положении (прошу прощения, если это выражение несколько... по-моему, нормальное) в том смысле, что идет законодательный процесс, что уже в двух чтениях соответствующие нормы одобрены, и, следовательно, решение Конституционного Суда как бы в данном случае есть или будет решением относительно проверки на конституционность еще... предварительный конституционный контроль. И в этом плане, конечно же, у меня были сомнения относительно того, заявлять или не заявлять ходатайство, чтобы отложить дело.

Но здесь есть «но», которое не дает мне оснований заявить такого рода ходатайство. Во-первых, речь идет, и это главное, о правах граждан, и, следовательно, вопрос не должен отлагаться на неизвестно какое время. На неизвестно какое по той простой причине, что вновь очень решительны позиции, с тем чтобы УПК возратить во второе чтение.

На 13 июля уже вроде бы предполагалось третье чтение, и Правовое управление давало заключение к третьему чтению (кстати, в заключении правового управления... там тоже нет никаких претензий к тем нормам, которые сегодня вызывают сомнения в их конституционности), тем не менее 13 июля третье чтение не состоялось. Когда оно состоится? Возможно, Сергей Алексеевич этот ответ знает, и не исключено, во всяком случае, многие настаивают на этом, что вернутся ко второму чтению.

В этой ситуации, думаю, что «точечные удары» по действующему Уголовно-процессуальному кодексу, которые имели место быть в Конституционном Суде, и Государственная Дума уже порядка 40 позиций Конституционного Суда учла в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса, такого рода испытания соответствующих норм — они уместны, более того, совсем недавно звучала такая позиция (опять же не бесспорная), что, может быть, вообще Государственной Думе не спешить, может быть, ей внести Закон о поправках в действующий Уголовно-процессуальный кодекс? Может быть именно в Конституционном Суде надо отрабатывать соответствующие нормы? Я в данном случае не берусь судить о том, правильно это или нет, лишь оправдываю свое собственное поведение, коль скоро не заявляю ходатайство — отложить дело.

Следующий момент, на который хотел бы обратить внимание, и он навеян выступлением заместителя Председателя Конституционного Суда не более как день назад: одна из опасностей, которая была озвучена (и, на мой взгляд, не без основания), подстерегает нас в том, что возможно обострение противоречия между различными юрисдикциями.

И вот в этой части я хотел бы обратить внимание на один момент, а именно на то, что, на мой взгляд, имеет преюдициальное значение: решение Верховного Суда о соответствии соответствующих нормативных актов закону — Уголовно-процессуальному кодексу. Именно Верховному Суду, это в его компетенции, решать, соответствует закону или не соответствует какой-то нормативный акт. Сегодня после решения Верховного Суда, мне кажется, уже нельзя разделить закон, статью 16, и соответствующие статьи Уголовно-процессуального кодекса, имея в виду объект — предмет анализа, как бы, может быть, того ни хотелось. Казалось бы, можно было не вести речь о конституционности норм УПК, а говорить о конституционности или неконституционности норм закона, статьи 16. На мой взгляд, в силу предупреждения той опасности, о которой говорилось, этого делать нельзя.

И наконец, последнее, что хотелось сказать. Я не разделяю позиции уважаемого Юрия Артемовича, но разделяю и уважаю его действия в этом направлении. На мой взгляд, его обращение в Верховный Суд и обращение в Конституционный Суд — это деятельность, которая может восприниматься только одобрительно по той простой причине, что в свете тех процессов, которые состоялись, все-таки будут оптимизированы те организационно-правовые формы, о которых говорила Полина Абрамовна. В свете этих процессов соответствующие правоприменительные органы задумаются, что с учетом всего того, что мы сегодня обсуждаем, и того постановления, которое вынесет Конституционный Суд, правоприменительные органы, соответствующие учреждения, соответствующие должностные лица не будут идти вопреки закону, не будут нарушать его, не будут давать повода для такого рода деятельности в последующем. Возможно, это очень оптимистично, но тем не менее к этому надо стремиться. Спасибо.

В.Г. Стрекозов. Спасибо, Валерий Васильевич.

<...>

Уважаемые судьи, будут ли вопросы к представителям стороны?

Пожалуйста, судья Зорькин Валерий Дмитриевич.

В.Д. Зорькин. Если позволите, к уважаемой стороне у меня вопрос. Мне все равно, кто из вас будет отвечать. Может быть, даже и не один отвечающий будет, поскольку ваши позиции не совпадают.

Первый, если позволите, вопрос: если нет допуска, может защитник иметь право на свидание с подозреваемым и обвиняемым?

В.Г. Стрекозов. Желательно конкретизировать, к кому вопрос, потому что их много, они имеют разную позицию, Валерий Дмитриевич, как Вы слышали, поэтому желательно конкретно адресовать.

В.Д. Зорькин. Я сейчас имею дело не с уважаемыми очень мною представителями. Я их всех уважаю — не знаю, кого больше. Сейчас передо мной находится парламент Российской Федерации. Вот я хотел бы знать, как парламент Российской Федерации как сторона в этом процессе и Президент, подписавший закон, в новых редакциях эти две статьи Уголовно-процессуального кодекса оспариваемые и Закона о содержании... (оспаривается также), что они по этому поводу думают — вот допуск? Когда законодатель писал о допуске в статье 51, о допуске в этом Законе? Что имеется в виду под

допуском, разъяснили они. Вот если нет допуска, может быть допущен на свидание защитник или нет?

В.Г. Стрекозов. Пожалуйста, кто ответит?

М.А. Митюков. Я думаю, отвечать должны в том порядке, как принимаются законы.

В.Г. Стрекозов. Значит, каждый из выступивших. Пожалуйста, Сергей Алексеевич, Ваше мнение по поводу вопроса судьи Зорькина Валерия Дмитриевича.

С.А. Попов. Полагаю, что основным является конституционное право. Действующий Уголовно-процессуальный кодекс писался при старой Конституции, там вопрос о допуске не ставился. Закон новый, который был принят Государственной Думой в 1995 году, еще до того, как я стал депутатом, но тем не менее понятно — в нем слова «допуск» нет, говорится «предъявление ордера». Полагаю, что этого как раз и должно быть вполне достаточно. Предъявление ордера, как написано в законе, в статье 18, должно быть достаточным для того, чтобы адвокат мог встретиться с подзащитным.

В.Г. Стрекозов. Полина Абрамовна, что Вы скажете по поводу вопроса судьи Зорькина?

П.А. Лупинская. Я скажу, может ли, не имея допуска, да? Дело все в том, что адвокат, появляясь и желая оказать юридическую помощь подозреваемому или обвиняемому, он предъявляет тот документ, который ему дает право на это, то есть это тот самый ордер.

Вот вам сегодня зачитывался комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу. Допускаю, что такой момент может быть и путем устного разрешения. Да, пожалуйста, я предоставляю вам право на свидание, говорит следователь тут же. И весь вопрос в том, что дальше он должен это соответствующим образом оформить, для того чтобы все последующие свидания, если подозреваемый или обвиняемый будет содержаться под стражей, происходили бы на основании того документа, который есть в деле.

Вот так мне кажется. Препятствием это не может считаться формальным...

В.Г. Стрекозов. Спасибо. Валерий Васильевич, пожалуйста, что Вы могли бы ответить на вопрос судьи Зорькина?

В.В. Лазарев. Полагаю, что на разных стадиях понятие допуска имеет разное значение. Одно дело, когда он только-только задержанный, и другое дело, когда идет уже и следствие (несколько томов), и судебное разбирательство, когда вдруг выясняются обстоятельства какого-то плана и когда действительно требуется соответствующий документ.

Закон в данном случае говорит о допуске, не ориентируясь вот в этом случае на разрешение следователя, если речь идет о задержанном. Там и дознания нет, и следователя нет — никого нет, насколько я понимаю ситуацию. А тем не менее его должны к подзащитному допустить.

В.Г. Стрекозов. Спасибо.

Юрий Александрович, пожалуйста. Что Вы могли бы сказать в ответ на вопрос судьи Зорькина?

Ю.А. Ларин. Надо решить, что мы имеем в виду под ордером юридической консультации, то есть является ли ордер юридической консультации

поводом для допуска или это является свидетельством о допуске. Полагаю, что ордер юридической консультации на ведение дела — это свидетельство о том, что адвокат допущен к данному делу. И подтверждением тому является, например, положение статьи 51, что адвокат не вправе отказаться от принятой на себя защиты. Защита принимается именно в момент заключения соглашения. Поэтому с момента заключения этого соглашения адвокат считается допущенным к делу при условии, что его подзащитный оказался вот в той ситуации, когда ему положен адвокат.

Еще, кстати, один аргумент в пользу того, что допуск — это право на вступление в дело, а не разрешение на вступление в дело. Когда законодатель хочет сказать, что нужно получить разрешение, то он так и говорит в части пятой, которую цитировала уважаемая Полина Абрамовна. Там говорится об определении суда или постановлении судьи. А в первой части говорится просто: допускается.

В.Г. Стрекозов. Спасибо.

<...>

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд!

Полагаю, вообще не имеют, по-видимому, никакой перспективы те нормы, которые в новом проекте УПК повторяют нормы старого УПК. Почему? Да потому что позиция Совета Федерации, которая сегодня прозвучала, вполне определена, и, следовательно, через Совет Федерации никогда не пройдет проект Уголовно-процессуального кодекса, который будет принят. Думаю, вы меня понимаете, это в связи с позицией Сергея Алексеевича я вынужден такую реплику дать, поскольку по тому положению, на основании которого я здесь выступаю, я обязан выражать позицию Государственной Думы. И всякий раз, когда иду в Конституционный Суд, должен выражать позицию Государственной Думы.

Думаю, что для Конституционного Суда тоже очень важно знать, какова же на самом деле позиция Государственной Думы. И вот сам факт, очень, конечно же, правильно подмеченный Сергеем Алексеевичем, верный факт того, что Государственная Дума кого-то направляет в Конституционный Суд, все-таки сам этот факт, все-таки то постановление, в котором идет речь о направлении представителя в Конституционный Суд, оно, как мне кажется, еще не дает полного основания говорить, что эта позиция, в данном случае представителя, и есть позиция Государственной Думы или какого-то другого учреждения, если есть, я подчеркиваю, если есть иные документы, имея в виду прошедший два чтения проект УПК, который позволяет судить о том, какова сегодня позиция Государственной Думы. Я вынужден был об этом сказать, поскольку это имеет значение не только для меня лично, но и для Конституционного Суда в плане определения позиции Думы. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Как следует из приведенных законоположений в их нормативном единстве, выполнение адвокатом, имеющим ордер юридической консультации на ведение уголовного дела, процессуальных обязанностей защитника не может быть поставле-

но в зависимости от усмотрения должностного лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, основанного на не перечисленных в уголовно-процессуальном законе обстоятельствах, исключающих участие этого адвоката в деле.

Положения частей первой и четвертой статьи 47 и части второй статьи 51 УПК РСФСР, определяя момент, с которого адвокат, имеющий ордер юридической консультации, при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 67.1 УПК РСФСР, вправе вступить в уголовное дело, не предполагают какого-либо особого — разрешительного — порядка такого вступления и, следовательно, не должны служить основанием для лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, принимать правоприменительные акты, разрешающие защитнику участвовать в деле. Не должны они рассматриваться и как основание для введения разрешительного порядка реализации права адвоката иметь свидания с подозреваемым и обвиняемым, содержащимся под стражей. Иное понимание этих норм расходилось бы с их аутентичным смыслом и противоречило бы предписаниям статьи 48 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в силу которой — во взаимосвязи со статьями 46, 49 (части 1 и 2), 50 (часть 2) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации — реализация закрепленного в ней права подозреваемого и обвиняемого пользоваться помощью адвоката (защитника), в том числе иметь с ним свидания, не может быть обусловлена соответствующим разрешением лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело.

...Как следует из статей 48 (часть 2), 71 (пункты «в», «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, федеральный законодатель при регулировании права на помощь адвоката (защитника), относящегося к основным правам и свободам человека и гражданина, обязан установить в уголовно-процессуальном законе все важнейшие элементы данного права, включая условия и порядок его реализации, в частности условия и порядок предоставления адвокату свиданий с обвиняемым (подозреваемым), поскольку такое регулирование непосредственно затрагивает само существо уголовно-процессуальных отношений, в том числе в части реализации функции защиты обвиняемым и его адвокатом, а также поскольку оно связано с установлением пределов осуществления данного права, т.е. возможными его ограничениями, и нахождением разумного баланса различных конституционно защищаемых ценностей, конкурирующих прав и законных интересов.

В соответствии с частью пятой статьи 46 и частью четвертой статьи 52 УПК РСФСР порядок и условия предоставления обвиняемому и подозреваемому свиданий, в том числе с защитником, определяются Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», что предполагает установление в нем предписаний, обеспечивающих соблюдение вытекающих из приведенных статей Конституции Российской Федерации требований к его нормативному содержанию.

Между тем положение пункта 15 части второй статьи 16 данного Федерального закона, на основании которого — во взаимосвязи со статьей 18 того же Федерального закона — порядок проведения свиданий подозреваемых и обвиняемых с адвокатом, участвующим в деле в качестве защитника, устанавливается нормативными актами Министерства юстиции Российской Федерации, иных министерств и ведомств, этим требованиям не удовлетворяет, поскольку позволяет осуществлять регулирование (и следовательно, создает возможность ограничения) ведомственными нормативными актами существенных элементов конституционного права пользоваться помощью адвоката (защитника), которые подлежат определению непосредственно в уголовно-процессуальном законе.

...Требование обязательного получения адвокатом (защитником) разрешения от лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, на допуск к

участию в деле означает, по существу, что подозреваемый и обвиняемый могут лишиться своевременной квалифицированной юридической помощи, а адвокат (защитник) — возможности выполнить свои профессиональные и процессуальные обязанности, если получению такого разрешения препятствуют обстоятельства объективного (отсутствие следователя) либо субъективного (нежелание следователя допустить адвоката на свидание) характера.

В результате создается возможность нарушения закрепленного в статье 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, исключающего, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 года по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», зависимость реализации обвиняемым (подозреваемым) конституционного права на помощь адвоката (защитника) от усмотрения органа предварительного расследования, прокуратуры и суда, и тем самым нарушения конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты в целом.

... Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации содержащиеся в частях первой и четвертой статьи 47 и части второй статьи 51 УПК РСФСР положения, регулирующие порядок допуска адвоката, имеющего ордер юридической консультации, к участию в деле, в том числе при проведении свиданий с содержащимися под стражей обвиняемыми и подозреваемыми, поскольку эти положения не предполагают каких-либо дополнительных условий разрешительного характера для реализации права обвиняемого (подозреваемого) пользоваться помощью адвоката (защитника).

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 48 (часть 2) и 55 (часть 3), положение пункта 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», допускающее регулирование конституционного права на помощь адвоката (защитника) ведомственными нормативными актами, поскольку это положение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, служит основанием неправомерных ограничений данного права, ставя реализацию возможности свиданий обвиняемого (подозреваемого) с адвокатом (защитником) в зависимость от наличия специального разрешения лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 22 ноября 2001 г. № 15-П

«По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в связи с жалобой гражданина В.П. Редкопа»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.И. Тиунова, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием гражданина В.П. Редкопа и его представителя — адвоката Д.М. Сорк, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — адвоката В.Ю. Башкинского

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л. Кононова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта — кандидата юридических наук М.Ф. Ивлиевой, мнение специалиста — доктора экономических наук А.А. Аузана, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации Б.А. Горохова, от Правительства Российской Федерации — полномочного представителя Правительства Российской Федерации М.Ю. Барщевского, от Министерства финансов Российской Федерации — Е.В. Ременчук, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам — С.В. Бобкова, от Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации — Е.А. Кобякова, от Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства — Н.Е. Фонаревой, от Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии — М.Л. Рахманова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...как следует из представленных материалов, до обращения в Конституционный Суд Российской Федерации граждан В.П. Редекоп обжаловал в Верховном Суде Российской Федерации Инструкцию о порядке маркирования знаками соответствия и учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения (утверждена Госстандартом России 29 декабря 1998 года и Минторгом России 30 декабря 1998 года), изданную во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 года № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок», а затем и само это постановление. Названными актами вводилось маркирование реализуемых на потребительском рынке товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации, и устанавливалась обязанность предпринимателей приобретать в органах Госстандарта России и Госторгинспекции Минторга России по утвержденным расценкам защищенные от подделок знаки соответствия с учетной информацией к ним для маркирования ими каждой единицы товара.

Верховный Суд Российской Федерации отказал гражданину В.П. Редекопу в признании этих актов недействительными (решения Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2000 года и 26 сентября 2000 года, определения Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 4 июля 2000 года и 2 ноября 2000 года), поскольку, по его мнению, Правительство Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти, издавая обжалуемые подзаконные акты, действовали в соответствии с пунктом 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

Неконституционность указанной нормы граждан В.П. Редекоп усматривает в том, что она, в силу неопределенности содержания, под предлогом сертификации позволяет органам исполнительной власти своими актами устанавливать дополнительные публичные обязанности, вводить и взимать обязательные платежи, в том числе налогового характера, чем нарушаются статьи 35 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации.

<...>

О.И. Тиунов. ...Мы переходим теперь к заслушиванию представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемый закон.

Предоставляется слово постоянному представителю Госдумы в Конституционном Суде Лазареву Валерию Васильевичу. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи!

Передо мной постановление Госстандарта о правилах сертификации услуг розничной торговли. И в этом постановлении две страницы убористого текста, где идет перечень нормативных актов, которые так или иначе связаны с процедурой, процессом или, как хотите, деятельностью по сертификации соответствующей продукции и услуг. Конечно же, такой большой пакет или, если угодно, «букет» нормативных актов требует очень серьезных специальных познаний, и моя задача, в частности, облегчается тем, что в деле имеются соответствующие позиции самых различных ведомств, которые дали заключения в связи с поступившим запросом уважаемого Владимира Петровича Редеккопа. Несмотря на те нюансы, которые содержатся в этих позициях, общее заключение едино, одно, и в этом сходятся все: статья 16 (пункт 2) Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» не противоречит Конституции Российской Федерации. Это и позиция Государственной Думы в данном деле.

Полагаю, что нельзя игнорировать в данном случае мнение специалистов, которое высказано в данном деле. Это первое, что я хотел бы сказать.

Второе. Недавно в заседании другой палаты я уже воспроизводил позицию заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, которая прозвучала на одном из недавно состоявшихся форумов. И там, в частности, Тамара Георгиевна Морщакова предупредила юридическую общественность о серьезной опасности, которая юристов, судей во всяком случае, подстерегает, — об опасности конфликта, об опасности противоборства различных юрисдикций.

Мне кажется, рассмотрение сегодняшнего дела обозначает возможность такого рода противоборства, такого рода опасности, такого рода опасность возникает. Тот вопрос, который задал мой коллега, — а не преследуется ли цель в данном случае как бы кассации соответствующего решения Верховного Суда, — он ведь имеет под собой основание. И, на мой взгляд, в какой-то перспективе заявители должны будут определяться: или им идти в Верховный Суд, или им идти в Конституционный Суд, а не так, чтобы сегодня они шли в Верховный Суд, а завтра шли в Конституционный Суд, и для Конституционного Суда не имело бы никакого преюдициального значения решение высшей судебной инстанции, имея в виду Верховный Суд.

И если там вопрос стоял так, что закон хороший и нормальный, а не соответствуют какие-то нормы соответствующих подзаконных актов...

Да, мы, потребители, которые данную продукцию покупаем. Мы. Мы расплачиваемся за то, что введены какие-то новые платежи. Казалось бы, потребители и должны приходить и протестовать против соответствующих норм. Нет. Протестуют те, кто торгует, протестуют те, кто, может быть, производит. И конечно же, новые формы дополнительного учета соответствующей продукции, которая проходит товарооборот, не могут не задевать интересы производителя в условиях нашей экономики, в условиях нашей действительности, в условиях нашей реалии. Секретов ни для кого нет — теневая экономика, теневой товарооборот занимают очень приличное место.

Вот у меня «Российская газета» от 11 мая 2001 года. Отвечают читателю, который полагает, что кто-то «греет руки» на сертификации, Госстандарт

«грееет руки». Ответ в данном случае, кстати, редакционный ответ: только за шесть месяцев дополнительно было собрано полтора миллиарда рублей налогов и плюс полтора миллиона рублей — штрафные санкции.

...Повторяю, если даже бы и связывать Закон и соответствующее постановление, то все равно в данном случае этого нет.

Кроме того, речь идет, конечно же... и здесь правильно Владимир Петрович сомневался в этой части, что это неналоговый сбор. Если статью 264 Налогового кодекса посмотреть... там есть налоги и сборы — пункт 1 статьи 264, а пункт 2 — поступление от сертификации. Совсем другая вещь. Совсем другая. Хотел сказать «статья» образно, но в данном случае в одной статье разные части и разные ситуации в этом плане. Не случайно Владимир Петрович сомневается и говорит, что нет, он к налогам это не относит.

Так вот, это нечто похожее. Да, похожего очень много. Но тем не менее... Во всяком случае, Верховный Суд в этих вопросах разбирался весьма тщательно и подробно. Ссылки на Генеральную прокуратуру после того, как Верховный Суд вынес соответствующее решение, которая до того поддерживала соответствующие позиции и протест, они, на мой взгляд, не корректны. И я полагаю, сегодня Генеральная прокуратура не может придерживаться (в данном случае — не может его игнорировать) состоявшегося решения Верховного Суда. В этом, так сказать, азы юриспруденции. Надо уважать состоявшееся решение в этой части.

Так, вот, как бы то ни было, полагаю, что норма Закона РФ № 5151, Закона «О сертификации товаров и услуг» (статья 16, пункт 2), она ничего о марках не говорит. Во всяком случае, о марках. И в этом плане, конечно, толкование может быть разным. В этом плане она Конституции соответствует. И я бы уподобил вообще оценку этой нормы, оценку нормы пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации № 5151 норме статьи 7 Закона от 7 февраля 1992 года «О защите прав потребителей».

Владимир Петрович обращался в Конституционный Суд в первую очередь по поводу того, что та норма статьи 7, о статье 16 и речи не было, что та норма статьи 7 позволяет Правительству делать то, что оно сделало, и ведомств — то, что они предприняли.

Конституционный Суд 14 июня 2001 года (конечно, это определение еще не опубликовано, но Владимир Петрович и представляющие его в данном процессе, конечно же, знают это определение вне всякого сомнения, боюсь, знают ли его остальные участники процесса) в своем определении указывает: в своей жалобе гражданин В.П. Редекоп просит признать положение абзаца первого пункта 4 статьи 7 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» не соответствующим Конституции Российской Федерации и ее статьям (идет перечень статей, их я опускаю) в той мере, в какой оно по смыслу, придаваемому ему правоприменительными органами, в частности Верховным Судом Российской Федерации, предоставляет Правительству Российской Федерации полномочия предусматривать дополнительный порядок, при котором соответствие продукции установленным требованиям независимо от проведения предусмотренной законом обязательной сертификации подлежит повторному подтверждению уполномоченными органами посредством обязательного приобретения на эту продукцию для ее мар-

кирования защищенных от подделок знаков соответствия с учетом информации к ним, а также специальных защищенных от подделок знаков для маркирования копий сертификатов о соответствии и других товаросопроводительных документов.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации уже отказывал Владимиру Петровичу (я в данном случае) в принятии соответствующего обращения. Но коль скоро он настаивал, вот второй пункт данного определения: абзац первый, пункт 4 статьи 7 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» устанавливает условия предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов, занимающихся реализацией товаров, которые направлены на обеспечение безопасности товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителя, окружающей среды и предотвращения причинения вреда имуществу потребителя, что соответствует принципу недопустимости нарушения прав и свобод одних лиц осуществлением другими лицами своих прав и свобод (статья 17 Конституции).

Кроме того, согласно оспариваемой норме соответствие товаров (работ, услуг) определенным требованиям подлежит обязательному подтверждению в порядке, предусмотренном законом и иными правовыми актами, в том числе актами Правительства Российской Федерации. Это означает, что Правительство Российской Федерации, исходя из целей, вытекающих из Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», характера предмета регулирования, вправе издавать собственные акты по указанному вопросу, не выходя при этом за рамки предоставленных ему полномочий.

Я бы и дальше мог здесь цитировать, во всяком случае, таким образом говорится в определении Конституционного Суда. Нормы, содержащиеся в абзаце первом пункта 4 статьи 7 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», конституционные права заявителя не нарушают. Ну а потому и жалоба не может быть признана допустимой.

Вывод однозначный, и именно к нему я в данном случае и стремился. Конституционные права не нарушаются, и думаю, что ситуация с нормой, которая является предметом рассмотрения сегодня, абсолютно аналогична в этой части. Именно в этой части. И Конституционный Суд мог бы лишь повторить свою позицию в постановлении по данному делу.

Спасибо.

О.И. Тиунов. Спасибо.

Уважаемые судьи, мы приобщим сейчас документ, который предложил Валерий Васильевич, для того чтобы он был в наших материалах дела. Его можно будет растиражировать. Нет возражений? Нет.

<...>

Уважаемые судьи, есть ли вопросы к стороне, которая приняла и подписала закон? Пожалуйста. Витрук Николай Васильевич.

Н.В. Витрук. Я после перерыва немного успокоился после выступления Валерия Васильевича. Оно меня очень взволновало. Я даже подумал, а законно ли мы вообще здесь заседаем и рассматриваем это дело? Я в связи с этим хотел прояснить Вашу позицию, но на конкретном примере. Состоялось решение суда общей юрисдикции первой инстанции и может ли истец

обратиться не только в Верховный Суд, но и одновременно в Конституционный Суд?

В.В. Лазарев. Да, конечно, может, если предмет обращения будет совершенно разный, если они не пересекающиеся. И Верховный Суд, полагаю, также может не принимать в производство соответствующее обращение, если он видит, что в данном случае речь идет о вопросах, подведомственных Конституционному Суду Российской Федерации.

Н.В. Витрук. В данном деле предмет обращения в Верховный Суд и в Конституционный Суд различен?

В.В. Лазарев. С формальной точки зрения. С формальной различен, а по существу нет. По существу и сегодня слышите выступления представителя...

Н.В. Витрук. То есть по существу Вы считаете, что положения закона соответствуют Конституции? Да?

В.В. Лазарев. По существу речь идет о том же самом — ссылка на позицию Генеральной прокуратуры, ссылка на обращение в Верховный Суд, и в этом как бы подтекст, что мы не согласны с решением Верховного Суда. Вот и все. Это просматривается явно.

Н.В. Витрук. Но все-таки предмет обращения имеет конституционный аспект в данном деле или нет?

В.В. Лазарев. Ваша честь, никоим образом не подвергаю сомнению то, что вы рассматриваете дело и приняли его к производству. Хотя и Вы, и я знаем нормы конституционного закона «О Конституционном Суде», которые позволяют возвращаться к этому вопросу и в ходе рассмотрения дела. То есть вопрос о том, должны или не должны рассматривать, может возникать и в процессе рассмотрения дела. Хотя я этого не подвергаю...

Н.В. Витрук. Я вообще-то ожидал, что Вы предложете нам встать и пойти обсудить вопрос о прекращении дела. Но Вы почему-то воздержались на этот раз...

В.В. Лазарев. Воздержался, поскольку в противном случае могли бы быть здесь какие-то дискуссии, которые уводили бы от решения некоторых вопросов...

Не обращался в Верховный Суд, а пришел бы сразу в Конституционный Суд заявитель, тогда бы была несколько иная ситуация.

Н.В. Витрук. Но опять Вы возвращаетесь к тому, куда вначале он должен обращаться. Да, он может обращаться сразу в два суда — и в суд общей юрисдикции, и в Конституционный Суд. Разве это не так?

В.В. Лазарев. Это так. Но коль скоро одна из высших инстанций в рамках своей компетенции уже приняла решение, заявитель должен уважать это решение, так же как и все иные, какими бы ни были высокими инстанции.

Н.В. Витрук. Он уважает, но он пользуется положением части 2 статьи 45, которая гласит, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Вот он еще один способ использует. И что тут такого?

В.В. Лазарев. И прекрасно! Ничего такого особенного. Я только полагаю, что он получит отрицательный ответ. Вот и все. Пожалуйста, используй, но это для него с какой-то точки зрения оборачивается худшей стороной.

Н.В. Витрук. Это мы еще посмотрим.

В.В. Лазарев. Но, на мой взгляд, это именно так. Но для него лучше было бы сразу идти сюда, не имея вот той преюдициальной позиции Верховного Суда. Так мне представляется.

О.И. Тиунов. Вопрос у Анатолия Леонидовича Кононова.

А.Л. Кононов. Валерий Васильевич, может быть, для Вас это, скорее, риторический вопрос, но тем не менее позицию мне бы хотелось уточнить. Вот каждый предприниматель, который торгует продукцией, где требуется обязательная сертификация, должен наклеить на нее такую-то марку и такую-то марку, в том числе марку учетной информации. Это обязанность, которую на него возлагает государство или это что-то иное?

В.В. Лазарев. Насколько я понимаю, это входит в процесс сертификации. Коль скоро это входит в процесс сертификации и там целый ряд действий охватывается, процесс процедуры — вопрос такой спорный и, наверное, тонкий, может быть, я здесь не особенно знаю различия их. Кто-то говорит, что процедура не особенно хорошая, может быть, надо говорить о деятельности по сертификации, но как бы ни именовали, мне кажется, что это входит в данную процедуру, и, соответственно, из этого надо исходить.

А.Л. Кононов. То есть Вы согласны, что это обязанность? Тем более что в законе написано: «обязательная сертификация»?

В.В. Лазарев. Да, в этом плане, конечно.

А.Л. Кононов. Скажите, пожалуйста, если государство на кого-то налагает обязанность, каким нормативным актом, какого уровня такая обязанность может быть возложена? Правительство может своим решением или Госстандарт?

В.В. Лазарев. Обязанности обязанностям рознь, и очень много обязанностей, разумеется, возлагается на нас самыми разными подзаконными актами, вне всякого сомнения, я нисколько никогда не сомневаюсь, что даже министерства, а министерства какие-то обязанности — правилам уличного движения и соответствующими иными нормативными актами — массу обязанностей возлагают на меня как на гражданина.

А.Л. Кононов. То есть государство может возлагать такую обязанность необязательно законом? Это Ваша позиция?

В.В. Лазарев. Да.

А.Л. Кононов. Хорошо. Тогда у меня вопрос. Вот Вы цитировали докладную записку (или пояснительную записку) к проекту закона о маркировании товаров, который в третьем чтении Госдума так и не приняла.

В.В. Лазарев. Я цитировал к другому закону пояснительную записку. Вот записка, которая по проекту федерального закона о государственном регулировании маркирования товаров, контроль учета приборов...

А.Л. Кононов. Это то же самое, которое сейчас в новом варианте возникло...

В.В. Лазарев. Но оно в новом варианте, но не то же самое, и пояснительная записка, разумеется, несколько другая.

А.Л. Кононов. Меня интересует фраза, которой кончается пояснительная записка. Мне кажется, что в этом деле как-то реализована эта идея: «Реализация настоящего федерального закона не потребует финансовых расходов со стороны государства, так как будет использоваться модель уполномочен-

ного государством юридического лица, обладающего соответствующим финансовым потенциалом». Меня интересует, что же это за модель?

В.В. Лазарев. Это надо спросить у авторов пояснительных записок. Обыкновенно этими авторами являются работники аппарата соответствующего комитета. А уж если по большому счету, то Правовое управление Государственной Думы иначе считает и полагает, что здесь затраты должны быть и имеют место быть. Именно это было одним из серьезных замечаний на проект закона, который рассматривался.

А.Л. Кононов. Чьи затраты?

В.В. Лазарев. Затраты из бюджета на процесс сертификации. Так что с этой точки зрения правовое управление в отличие от процитированного Вами, хотя я это не цитировал и не знаю то, что Вы сейчас процитировали, но в отличие от процитированного Вами кусочка Правовое управление полагает, что...

А.Л. Кононов. Подождите, но это же концепции Закона о сертификации противоречит. Там же написано, что обязательная сертификация возлагается: а) на производителя, б) продавца или производителя услуг. И что государство в этом как бы не участвует. Что все это на себестоимость и соответственно потом на покупателя...

В.В. Лазарев. Ваша честь!

Концепция закона, с точки зрения Правового управления, не проработана достаточно, поэтому он не пошел даже на первое чтение.

А.Л. Кононов. Но я имею в виду Закон о сертификации, не о маркировании, а Закон о сертификации, который действует уже много лет.

В.В. Лазарев. Мы имеем в виду в данном случае лишь пункт 2 статьи 16.

А.Л. Кононов. Так он как раз и говорит об этом, пункт 2 статьи 16. Там как раз эта концепция заложена. Там же говорится о том, что все затраты возлагаются на лицо, заинтересованное в этом, то есть на производителя или на продавца.

В.В. Лазарев. Да, естественно.

А.Л. Кононов. То есть государство в этом не участвует как бы...

В.В. Лазарев. Но это «как бы», а когда речь идет, скажем, об экспертизе соответствующей, когда речь идет о целом ряде других действий, связанных с сертификацией, то там так или иначе расходы...

О.И. Тиунов. ...Еще какие вопросы? Пожалуйста.

Б.С. Эбзеев. У меня есть вопрос к стороне, которая приняла оспариваемый Редкопом Владимиром Петровичем акт.

Уважаемый Валерий Васильевич, наверное, вопрос Вам будет адресован. Скажите, пожалуйста, вот эти документы, которые Вы упоминали, постановление Государственной Думы, известное постановление Правительства Российской Федерации и соответствующие инструкции уполномоченных на то ведомств, можем ли мы говорить о том, что по существу они содержат толкование тех либо иных положений Закона о сертификации? Во всяком случае, выражают понимание всех этих органов Закона о сертификации?

В.В. Лазарев. Нет ни одного подзаконного акта, ни одного, как мне кажется, коль скоро этот акт подзаконный, который бы не исходил из какого-либо понимания закона.

Б.С. Эбзеев. Истинно так. И в связи с этим я хотел бы поставить еще один вопрос. Уверены ли Вы в том, что все эти органы в своем понимании данного Закона не вышли за рамки этого Закона?

В.В. Лазарев. После того как состоялось решение Верховного Суда, уверен, поскольку именно ему и, увы, в отличие от Конституционного Суда Украины, не Конституционному Суду Российской Федерации можно давать толкование законов. Верховный Суд в этом плане отвечал, что соответствует. Я вынужден в этом плане исходить из этой ситуации.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич, наверное, нет необходимости спрашивать Вас о том, согласны ли Вы с позицией, согласно которой Конституционный Суд может и дает конституционное толкование тех либо иных актов?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения, конституционное — да. А вот относительно того, соответствует ли подзаконный акт закону, толкование дает суд общей юрисдикции.

О.И. Тиунов. Нет больше вопросов? Пожалуйста, Николай Семенович Бондарь.

Н.С. Бондарь. В порядке уточнения. Вы в несколько, может быть, эмоциональной форме, но тем не менее говорили о том, что заявителем является не потребитель продукции, а производитель или продавец в данном случае. Не имели ли Вы в виду, что ссылка заявителя на статью 35 (часть 1) сомнительна, по крайней мере в связи с тем, что пункт 2 статьи 16 говорит, что сумма средств, израсходованных на проведение сертификации, относится на себестоимость данной продукции. Себестоимость продукции — она же распределяется, вероятно, таким образом, что в конечном счете через цену этой продукции ложится бременем на покупателя.

В.В. Лазарев. Да, на потребителя.

Н.С. Бондарь. А если это так, значит, тогда ссылка на статью 35 (часть 1) обоснована или нет с точки зрения заявителя?

В.В. Лазарев. Да, здесь есть вопрос, над которым надо подумать. Он меня немножечко застает врасплох, честно признаться. А вот с точки зрения потребителя, здесь в большей степени уместна была бы ссылка на часть 1 статьи 35, поскольку действительно собственнические права потребителя так или иначе здесь затрагиваются. Но опять начинается измерение ценностей, и потребитель может рассуждать, что более ценно: получить нормальную продукцию, хорошую, быть защищенным от каких-то вещей или махнуть рукой на это дело и никаких расходов в связи с этим не иметь. Словом, это проблема, но потребители не обращаются. И этот факт каким-то образом вопрос, во всяком случае, порождает.

Н.С. Бондарь. Спасибо.

О.И. Тиунов. Есть еще вопросы?

Слива Анатолий Яковлевич, пожалуйста.

А.Я. Слива. У меня вопрос в плане развития предыдущего вопроса коллеги Витрука об обязанности стороны сертифицировать. Мы же говорим сейчас об обязательной сертификации. И только. До настоящего момента словосочетание «добровольной сертификации», насколько я знаю, в стенограмму не попало. Уважаемый Валерий Васильевич, это что, небылица? Критериев добровольной сертификации в законе я не нашел.

В.В. Лазарев. Да, это обязанность.

А.Я. Слива. Это небывлица — добровольная сертификация или это реальность?

В.В. Лазарев. Применительно к нашей ситуации, которую мы рассматриваем, это обязанность.

А.Я. Слива. А вообще добровольная сертификация в отношении какого-то вида продукции, товаров и услуг, она вообще на практике в России существует?

В.В. Лазарев. Не знаю.

А.Я. Слива. Но законодатель записал главу на этот счет. Законодатель записал целую главу 3 «Добровольная сертификация».

В.В. Лазарев. Да. Есть, записано в законе. Но я не предприниматель и не владею никакой информацией относительно распространения добровольной сертификации.

А.Я. Слива. Я к Вам как к представителю законодателя. Законодатель не может записать в законе чего-то такого...

В.В. Лазарев. Приходится вздыхать при этом. Но в данном конкретном случае я информацией не обладаю относительно реализации данной нормы.

А.Я. Слива. Ну хорошо. Тогда дождемся уважаемого господина Барщевского по этому вопросу. Скажите тогда, Государственная Дума сейчас очень озабочена, хотя эта проблема прежде всего Правительства, этим озабочен Президент, но Государственная Дума очень озабочена процессом вступления России во Всемирную торговую организацию. Вы знаете, есть соответствующее постановление Правительства, есть планы мероприятий, десятки министерств и ведомств, которые должны сделать то-то, то-то, к таким-то срокам. Скажите, пожалуйста, там есть пункт о том, что нам нужно совершенствоваться в связи с предстоящим вступлением в ВТО проблему сертификации в России, или нет, или там все «о' кей», как говорят?

В.В. Лазарев. Соответствующий комитет Государственной Думы исходит из того, что иностранные партнеры — настоящие производители настоящей продукции, я это подчеркиваю, заинтересованы в том, чтобы не было поддельной продукции на российском рынке. И с этой точки зрения, полагаю, соответствующие нормы закона, которые будут обеспечивать надлежащую ситуацию, которые будут предупреждать появление несертифицированной или поддельной какой-то продукции, они будут встречены европейской общественностью с вниманием.

А.Я. Слива. Мы говорим не о продукции. Мы говорим о сертификации как институте, обеспечивающем соответствие и т.д. А в аналогах этого комитета случайно не упоминается статья 16 (пункт 2), которую требуется совершенствовать? Вы не в курсе дела?

В.В. Лазарев. Как это ни странно, действительно, статья 16 (пункт 2) не была в центре внимания, потому что все исходило из соответствующего толкования этого пункта, как мне представляется. Она не дебатировалась, она не дискутировалась. Она в данном случае воспринимается как норма, которая не рассматривает вот эти платежи налогами.

А.Я. Слива. Эта позиция чья? Верховного Суда?

В.В. Лазарев. Зачем? Верховного Суда — это само собой. Я говорю сейчас...

А.Я. Слива. Комитета Думы.

В.В. Лазарев. Не только Комитета. Ведь если бы она рассматривалась в ином плане, мы имели бы, так сказать, дискуссии, мы имели бы стенограмму, которая бы отражала в данном случае борьбу вокруг этого пункта 2, а такого не было.

А.Я. Слива. Ну а позиция Правительства, может быть, министерств и ведомств, которым поручено это дело, Вам, по-видимому, не известна, да?

В.В. Лазарев. Она отражена в представленных документах, позиция Правительства есть, и Дума, насколько я понимаю, пока солидарна с этой позицией.

А.Я. Слива. Ну Правительство в очень широком смысле. Министерств и ведомств очень много.

В.В. Лазарев. В широком смысле — Правительство. Не понял, Ваша честь!

А.Я. Слива. Я говорю, там много исполнителей, которые должны привести нормативы о сертификации российские в соответствие с нормативами о сертификации международными.

В.В. Лазарев. Дело, наверное, действительно, этих ведомств — еще разок посмотреть на свои инструкции: в какой степени они все учитывают, всю ситуацию. В данном случае статья 16 (пункт 2) ни при чем, поскольку, конечно же, Правительство должно все учитывать так же, как и все остальные органы. Я с Вами согласен.

О.И. Тиунов. Так, нет больше вопросов?

Николай Васильевич Витрук.

Н.В. Витрук. Я отказался.

О.И. Тиунов. Так, пожалуйста, Анатолий Леонидович Кононов.

А.Л. Кононов. Валерий Васильевич, вот меня удивляет, Вы говорите «Правительство и т.д.», Ваша аргументация сводится к тому, что эти платежи неналоговые, и ставите на этом точку. Но дело-то в том, что заявитель развивает свою аргументацию и говорит, что мне не важно, налоговая — неналоговая, какая природа этого платежа. Оно говорит: государство меня обязывает в публичных целях заключить этот гражданско-правовой договор. Она налагает на меня дополнительную обязанность и тем самым ограничивает мои права. Вот с этой точки зрения каким все-таки актом должно быть урегулировано это дело? Если есть ограничение, то куда деть статью Конституции, которая говорит, что всякое ограничение права возможно только федеральным законом и т.д.? Это не в одной статье ведь говорится. Как Вы к этой аргументации относитесь, Вы как-то на нее не ответили, согласны Вы или нет?

Тут как бы понятно с этим паспортом. Это Вы платите определенный сбор.

О.И. Тиунов. Анатолий Леонидович, но мы в дискуссию вступаем. Мы сейчас задаем вопросы.

А.Л. Кононов. Нет, нет. Все-таки Валерий Васильевич не ответил на мой вопрос в отношении конституционной нормы, которая говорит, что любое ограничение — только законом, вот с этой точки зрения.

Как совместить, что такое ограничение, Вы считаете, может вводиться и подзаконными актами?

В.В. Лазарев. Ограничение ограничению рознь. Есть конституционно-правового плана ограничение, есть не конституционно-правового.

А.Л. Кононов. Вот понятно. А как Вы их различаете? По важности или как?

В.В. Лазарев. Если я не ответил, то, значит, я оказался не способным ответить. Наверно, действительно, здесь хорошенько...

О.И. Тиунов. Спасибо. Присаживайтесь, пожалуйста.

Итак, вопросы мы задали. Теперь у нас на очереди выступление эксперта...

<...>

О.И. Тиунов. Все у Вас? Спасибо. У стороны, которая обратилась с жалобой, есть ли вопросы к эксперту? Нет. У представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемый закон? Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Я все-таки возвращаюсь к тем пунктам, которые в Вашем заключении указаны в качестве признаков соответствующего налогового платежа. Во-первых, безвозвратность. Здесь написано, что средства, поступившие от продажи марок, учитываются в составе доходов федерального бюджета. Могли бы Вы назвать строку какую-то в федеральном бюджете, которая бы об этом свидетельствовала? Но дело даже не в этом. Дело в том, что только что Вы сейчас сказали, я буквально зафиксировал: «Действительно, эти средства не направляются в доходную часть бюджета». Как Вас понять? То ли в письменном тексте Вы правы, то есть Ваша позиция в письменном тексте или в том, что Вы сейчас сказали?

М.Ф. Ивлиева. Я поясню. Дело в том, что поскольку данные платежи фактически введены в действие подзаконным нормативным актом — постановлением Правительства Российской Федерации, которое как бы установило эти платежи, то я исходила из содержания текста Правительства, что эти платежи направляются в доходную часть федерального бюджета. И Министерство финансов, то есть Правительство, определило, что эти платежи идут в доходную часть федерального бюджета. Министерству финансов как раз поручено разработать порядок прохождения этих средств, как я понимаю, поскольку я также и специалист в области бюджетного права, на какие счета бюджетной классификации должны они поступать. Но я так понимаю, сделано этого не было на практике.

В.В. Лазарев. В связи с этим как раз второй вопрос возникает. Я уже подвергал сомнению то, что прямо указано, что рассматриваемые платежи вводятся в целях привлечения и т.д. Прочитайте мне, где речь идет в любом нормативном акте, не важно, в каком нормативном акте, где прямо указано, что платежи за то-то и то-то поступают в... В преамбуле ведь общая цель указана. Общая цель, которая относится ко всему процессу сертификации, к обеспечению соответствующими марками, общая цель, да и не на первом месте... а где прямо указано? Я этот вопрос задаю как раз в связи с тем, о чем Вы говорите. Вы говорите, что эта цель не исполнена никем — ни Министерством финансов, никем, нигде эта цель, записанная в преамбуле, не исполнена. Не свидетельствует ли именно этот факт о том, что эта цель нигде не исполнена, именно о том, что речь шла не о поступлении названных платежей в бюджет, а о каких-то иных вещах, которые имелись в виду в плане поступлений в бюджет?

М.Ф. Ивлиева. Вы знаете, конечно, трудно гадать, что имелось в виду, когда писался этот документ. В данном случае я прочла его содержание, поняла именно таким образом и исходя даже из ответов министерств и ведомств, которые давались на жалобу, что вот эти средства идут на создание системы базы данных, поддержание самой деятельности, затрат по осуществлению, изготовлению знаков соответствия, то есть по осуществлению мероприятий публично-правового характера, задачи и цели, которые должны были осуществить органы исполнительной власти Российской Федерации. За счет чего органы исполнительной власти финансируются у нас, обеспечиваются средствами?

<...>

Заклочительное слово

В.В. Лазарев. Уважаемая Диана Михайловна облегчает мою задачу. Обратите внимание, в какой части она просит признать неконституционность, — в той части, в какой толкование не то, какое бы хотелось. Она прямо говорит, что Правительство толкует так, Верховный Суд иначе. Не будем говорить, кто так, кто иначе. Я бы хотела, говорит уважаемая Диана Михайловна, чтобы свою позицию по данному вопросу, то есть по тому же самому, высказал Конституционный Суд. Это лишний раз меня убеждает в том, что действительно речь идет об известной кассации или в надзорном порядке пересмотре состоявшегося решения Верховного Суда, разумеется. Это первое, что хотел сказать.

И второе, что я хотел сказать: меня удовлетворяет положение, которое было высказано здесь не в письменном заключении эксперта, а в связи с соответствующими вопросами. Действительно, по-видимому, это гражданско-правовое отношение, обремененное публично-правовым интересом. Это вообще методологически исходная, на мой взгляд, позиция эксперта, которая позволяет в данном случае делать какие-то выводы. Я экспромтом привел пример с фотографией, но, увы, я вынужден еще и за цветную фотографию, да еще и в определенном месте, платить, хотя в общем-то это, казалось бы, тоже обременение гражданско-правового порядка. Специализируются соответствующие хозяйствующие субъекты на изготовлении этих фотографий цветных... опять с тем, чтобы обезопасить дорожное движение, я вынужден платить соответствующие суммы, поскольку есть обременение публично-правового порядка. На мой взгляд, в данном случае полное соответствие данной ситуации и той ситуации, которая рассматривается сегодня в Конституционном Суде. Довольно много таких отношений.

Надо платить за знак соответствующий, за марку или иного рода, в данном случае знак. То есть никто меня не убеждает вот из выступления в том, чтобы пересмотреть позицию, заявленную в основном выступлении, и, насколько я понимаю, за двумя исключениями все выступившие в процессе полагают, что здесь пункт 2 статьи Закона «О сертификации продукции и услуг» вполне соответствует Конституции и не повинен этот пункт в тех недостатках, которые, может быть, действительно и наверняка могут присутствовать в соответствующих ведомственных актах.

Спасибо.

О.И. Тиунов. Спасибо большое.

Позиция Конституционного Суда

...Соответствие сертифицированной продукции установленным требованиям согласно Закону Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» документально подтверждается сертификатом соответствия... Между тем изданным в целях реализации названного Закона постановлением Правительства Российской Федерации «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» и Инструкцией о порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения, утвержденной Госстандартом России и Минторгом России во исполнение этого постановления, вводилась дополнительная маркировка.

По смыслу указанных подзаконных актов в целях оперативного учета движения товаров на каждую единицу маркированного знаком соответствия товара при каждой продаже должна наноситься учетная информация к знаку соответствия в виде марки. Марки учетной информации субъекты предпринимательской деятельности обязывались приобретать в территориальных управлениях Госторгинспекции по установленным Минфином России и Госстандартом России расценкам. Тем самым на них налагались дополнительные, не предусмотренные Законом Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» обременения, затрагивающие их конституционные права и свободы.

...Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (статья 114, пункт «е» части 1, Конституции Российской Федерации) и действует на основании и во исполнение федеральных законов (статья 115, часть 1, Конституции Российской Федерации, 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»), ни оно само, ни другие органы исполнительной власти не вправе устанавливать не предусмотренные федеральным законом обязанности и обременения, ограничивающие конституционные права и свободы граждан.

...Введением обязательной маркировки товаров марками учетной информации на субъекты предпринимательской деятельности возлагается бремя дополнительных расходов, издержек и иных затрат, связанных с принудительным отчуждением собственности в виде оплаты этих марок и маркированием ими продукции и товаров, которые ранее прошли процесс сертификации и качество которых уже подтверждено документально. Такое регулирование не основано на конституционно-правовом истолковании оспариваемой нормы Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», чем вопреки требованию статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничивается право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право частной собственности.

...Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что отнесение стандартизации к предметам ведения Российской Федерации, по которым принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт «р»; статья 76, часть 1, Конституции Российской Федерации), обязывает законодателя с необходимой полнотой регламентировать данную область общественных отношений. В противном случае появляется опасность недопустимого в условиях правового государства усмотрения органов исполнительной власти — подзаконными актами Правительства Российской Федерации и тем более путем ведомственного нормотворчества регулировать основные права и свободы либо придавать иной смысл недостаточно определенным положениям закона. При дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере сертификации необхо-

димо учитывать конституционные принципы правового государства, разделения властей, основанности актов Правительства Российской Федерации на Конституции Российской Федерации и федеральных законах.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, частью второй статьи 87 и статьей 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» об оплате работ по обязательной сертификации, на основании которого вводится предусмотренная законом маркировка конкретной продукции знаками соответствия, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Признать положение пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» об оплате работ по обязательной сертификации в той мере, в какой оно по смыслу, придаваемому ему официальным и иным толкованием и сложившейся правоприменительной практикой, допускает возможность введения не относящейся к сертификации обязательной маркировки конкретной продукции марками учетной информации с оплатой соответствующих расходов субъектами предпринимательской деятельности, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

3. Положения нормативных актов в той их части, в какой они основаны на положении пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем постановлении, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 15 января 2002 г. № 1-П

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона
«О выборах депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой
гражданина А.М. Траспова»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Б.С. Эбзеева, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, В.Г. Ярославцева

с участием гражданина А.М. Траспова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — доктора юридических наук А.С. Автономова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.М. Траспова на нарушение указанными положениями его конституционных прав.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д. Рудкина, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Ю. Зайцева, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — Р.Т. Биктагирова, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — Г.Г. Никитина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Гражданин А.М. Траспов оспаривает конституционность пункта 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 92 Федерального закона от 26 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части, касающейся правомочия суда соответствующего уровня отменять решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов в избирательном округе, в том числе в

случае таких нарушений избирательного законодательства, как незаконный отказ в регистрации кандидата, только если вследствие этого невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Как следует из представленных материалов, решением Ставропольского краевого суда от 19 октября 1999 года была удовлетворена жалоба гражданина А.М. Траспова на отказ окружной избирательной комиссии Ставропольского одномандатного избирательного округа № 55 в регистрации его кандидатом в депутаты при проведении в 1999 году выборов в Государственную Думу. Однако окружная избирательная комиссия, на которую тем же решением возлагалась обязанность в срок до 24 октября 1999 года рассмотреть вопрос о регистрации А.М. Траспова кандидатом в депутаты, своим постановлением от 22 октября 1999 года вновь отказала ему в этом.

Жалоба А.М. Траспова на данное постановление окружной избирательной комиссии решением Ставропольского краевого суда от 17 декабря 1999 года оставлена без удовлетворения. Верховный Суд Российской Федерации определением от 1 февраля 2000 года удовлетворил кассационную жалобу А.М. Траспова на это судебное решение частично, а Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело 24 мая 2000 года в порядке надзора, отменил указанные решения и направил дело на новое рассмотрение в Ставропольский краевой суд, который 4 июля 2000 года признал постановление окружной избирательной комиссии от 22 октября 1999 года недействительным с момента его принятия.

Поскольку к этому времени выборы в Государственную Думу уже состоялись, А.М. Траспов обратился в Ставропольский краевой суд с требованием признать результаты выборов по Ставропольскому одномандатному избирательному округу № 55 недействительными, однако данное требование было оставлено без удовлетворения на том основании, что неправомерный отказ в регистрации его кандидатом в депутаты не повлиял на достоверность определения результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании 19 декабря 1999 года. Это решение Ставропольского краевого суда оставлено Верховным Судом Российской Федерации без изменения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.М. Траспов утверждает, что при отказе гражданину в регистрации кандидатом в депутаты определить в ходе выборов волеизъявление избирателей нельзя в принципе; следовательно, оспариваемые положения, в силу которых итоги голосования, результаты выборов могут быть признаны судом недействительными только ввиду невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, исключают для гражданина при незаконном отказе в регистрации реализацию им права быть избранным в органы государственной власти, а потому противоречат статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и международным актам о правах человека.

<...>

Б.С. Эбзеев. ...Переходим к заслушиванию представителей другой стороны. Постоянный представитель Государственной Думы в Конституционном Суде — Валерий Васильевич Лазарев.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи! Позвольте мне опустить фабулу, не останавливаясь на фактической стороне дела, поскольку изложена она обстоятельно и судьей-докладчиком, и заявителем.

Позвольте мне начать сразу с того решения, с решения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, которое

практически послужило поводом обратиться с жалобой гражданина в Конституционный Суд. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила решение Ставропольского краевого суда от 15 сентября 2000 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Траспова Александра Михайловича — без удовлетворения.

Коллегия исходила из того, что краевой суд правомерно пришел к выводу о том, что отказ Траспову в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы признан нарушением, допущенным в ходе избирательной кампании. Но оно, это нарушение, не является таким, которое не позволило бы с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Избирательная комиссия располагала итогами волеизъявления избирателей, и указано даже число избирателей, и потому, дескать, правомерно утвердила итоги проведенных выборов с достоверностью, указывающей на избрание в данном случае Ивера депутатом Государственной Думы.

Довод Траспова по взаимосвязи нарушения его субъективного права быть избранным в депутаты и недостоверности результатов выборов признан Судебной коллегией не основанным на доказательствах и законе.

Кстати, то обстоятельство, что представитель окружной избирательной комиссии признал в судебном заседании правоту Траспова, не послужило основанием для отмены решения Ставропольского краевого суда. Обращаю ваше внимание на то, что не принято во внимание и то обстоятельство (и это я считаю достаточно серьезным), что наше законодательство знает институт повторных выборов, а значит, не расценивает их результаты — волеизъявление на повторных выборах — как нарушение пассивного избирательного права проголосовавших на первых выборах.

Другими словами, законодатель в принципе не видит никакого посягательства на конституционные права избирателей при признании судом результатов выборов недействительными.

С фактической и, возможно, с политической точки зрения, разумеется, повторные выборы — не благо. Разумеется. А с юридической — от повторных выборов никуда не деться, никуда не уйти. Они вполне оправданны. И граждане действительно, как об этом говорит заявитель, имеют право вновь прийти на избирательные участки и проголосовать за того кандидата, которому они доверяют.

Конечно, рассматриваемые вопросы не так просты, как могут показаться. А вот позиция, которую я намереваюсь озвучить, проста: оспариваемые нормы конституционные.

Комитет Государственной Думы по государственному строительству специально рассматривал жалобу Траспова в Конституционный Суд и не увидел причинной связи между незаконным отказом в регистрации кандидатом в депутаты и просьбой о признании неконституционными пункта 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

О позиции Государственной Думы может свидетельствовать и то обстоятельство, что тот законопроект, который внесен Президентом в Государ-

ственную Думу, закон, которым вносятся соответствующие поправки в федеральный закон о гарантиях избирательных прав и т.д., прошедший первое чтение, он сохраняет норму, которая сегодня является объектом анализа на предмет конституционности.

Конечно, сложности начинаются с интерпретации фактических обстоятельств и юридических норм. Представляется, что заявитель прав в существе дела в том, что его конституционные права нарушены и не восстановлены, и даже, как сейчас выясняется, и честь его задета, естественно, в данном случае, достоинство — все это никаким образом не компенсировано. Это факт.

Прав он и в том, что никто не мог установить волю избирателей по поводу избрания заявителя, поскольку его фамилия не фигурировала в бюллетене для голосования, поскольку он не вел избирательной кампании и так далее.

Все эти аргументы, как представляется, вполне обоснованны. Но на основании этих аргументов нельзя просить о признании норм статей соответственно 64 и 92 неконституционными. Заявителю логичнее было бы настаивать на конституционности данных норм, хотя я понимаю, здесь есть одно обстоятельство, и, возможно, заявитель-юрист именно тем и руководствовался обстоятельством, что в общем-то трудно отменять волеизъявление Верховного Суда, трудно его каким-то образом оспаривать. Но это своеобразное обстоятельство, которое тоже, конечно, нужно принимать во внимание.

Мне думается, в данном деле повторяется весьма распространенная картина, когда правоприменительный орган не хочет удовлетворять искивые требования со ссылкой на норму закона, которую он интерпретирует по-своему. «Интерпретирует», может быть, даже мягко сказано. Правоприменительный орган имеет свою позицию, он, разумеется, вправе иметь свою позицию, но, имея эту свою позицию, старается найти обоснование своего рода обходу закона.

Главный довод суда, отказавшегося отменить результаты выборов на избирательном участке № 55, несмотря на установленные нарушения конституционного права гражданина Траспова, состоит в том, что волеизъявление избирателей определено с достоверностью. Вот если бы число проголосовавших против всех превышало число тех, кто проголосовал за гражданина Ивера, или число избирателей, дополнительно внесших в бюллетень для голосования фамилию Траспова, было больше числа тех, кто проголосовал за Ивера, тогда можно было бы применять статью 64 одного закона и статью 92 другого закона.

Согласен. Конечно, при таких условиях можно было бы применять названные статьи. Не просто можно, а нужно было, поскольку Верховному Суду Российской Федерации по запросу его, Верховного Суда, это было разъяснено специальным определением Конституционного Суда. И это независимо от ситуации с Трасповым. В любом случае, регистрировали Траспова или не регистрировали, жаловался он куда-либо или нет, выборы признали бы несостоявшимися, вне всякого сомнения.

И здесь есть один очень любопытный момент: какое решение должен был бы вынести суд вот в той, даже не сфантазированной, но применитель-

но к данному случаю сфантазированной, в той ситуации, которая в общем-то достаточно жизненна и реальна? Мог ли вынести суд решение об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования? Нет, конечно, нет. Именно в соответствии с этими итогами (поймите, вот здесь есть тонкость), именно в соответствии с этими итогами суд вынес бы второе, предлагаемое нормами двух законов, решение — об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов. Закон предусматривает два вида решений: об отмене итогов голосования и об отмене результатов выборов. Полагаю, закон делает это не случайно.

Вот применительно к ситуации с Трасповым все наоборот, нежели в том случае, если бы там голосовавших «против всех» было больше. В ситуации с Трасповым суду следовало отменять решение избирательной комиссии об итогах голосования. Не ссылаться на ту цифирь, что там 55 процентов избирателей проголосовали за кого-то, а итоги этого голосования отменять, поскольку в соответствии с двумя статьями двух законов волеизъявление избирателей установить невозможно в данной ситуации.

Ну хорошо, в данном случае Александр Михайлович был депутатом Государственной Думы. Может быть, его немножко знают. На его месте мог оказаться гражданин, которого совсем не знают. А спрогнозируем ситуацию такую, когда соревнуются между собой два всем без исключения известных политических, скажем, деятеля и одного из них снимают, а потом говорят — незаконно. Признают, что незаконно снимают.

Неужели у кого-нибудь из нас в данном случае будет сомнение в том, что результаты голосования могли быть совершенно иными, если бы незаконно снятый депутат участвовал в избирательной кампании? Думаю, что нет. Я не буду называть фамилии, хотя фамилии многие эти на слуху. Уже не первый раз были соответствующие решения судебные по этому поводу. И очень опасно не предусмотреть исключения соответствующих ситуаций на перспективу.

Мы должны, как мне представляется, усиливать юридические гарантии конституционных прав граждан. Намереваетесь незаконно, по политическим или иным мотивам, но незаконно отстранить претендента на участие в борьбе за выборную должность — рискуете получить отмену итогов голосования или результатов выборов. Это уже там нюансы, как мы видим: в одном случае итоги голосования отменяются, в другом случае — результаты выборов.

Доводы заявителя о невозможности выявить волеизъявление избирателей по отношению к тем, кто не вел избирательную кампанию, косвенно вполне вытекают из Постановления Конституционного Суда от 10 июня 1998 года и Определения Конституционного Суда от 5 ноября 1998 года, вынесенного по запросу Верховного Суда Российской Федерации. Согласно названным актам, согласно названным решениям Конституционного Суда голосование «против всех» означает отношение избирателей (цитирую) «ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам». И только к ним. К Траспову никакого отношения в данном случае это иметь не может, так же как и к Лазареву не может иметь отношения, хотя я очень любил навещать Ставро-

пользе... а меня никто там не включил в бюллетень, и никто по отношению ко мне никакого волеизъявления, разумеется, не мог из избирателей выразить. Возможно, и жаль.

Уважаемые судьи, в настоящее время в Государственной Думе готовится ко второму чтению (видимо, где-то в середине января будет рассматриваться) внесенный Президентом проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Разумеется, ваше решение по данному делу найдет в нем свое продолжение. Пока этот закон еще не является столь отработанным. Правда, там есть ответственность, предусмотрена серьезная ответственность, в том числе избирательной комиссии, если имеют место нарушения. К сожалению, пока не проходит отдельными строками ситуация с тем, кто не зарегистрирован. В одном месте прямо указано, а в другом месте о незарегистрированном кандидате не говорится. Я обращал на это внимание депутата, который ведет этот избирательный закон, он со мной согласился. Во всяком случае, работа продолжается.

Ваше решение послужит отработке этого закона.

Полагаю, в решении Конституционного Суда по данному делу может быть отражено такое содержание. Во-первых, признать соответствующие нормы (эту позицию я уже провозгласил) соответствующими Конституции Российской Федерации. Во-вторых, конечно же, отмена результатов выборов по тому или иному избирательному округу не входит в компетенцию Конституционного Суда. Но мне кажется, Конституционный Суд и здесь мог бы позицию обозначить подобно тому, как он обозначил в случае, когда не подлежали отмене принятые Государственной Думой акты, хотя имели место нарушения в порядке их принятия. То есть стабильность в данном случае не пострадала бы. Какая-то формула, мне кажется, в данном случае могла бы быть найдена.

Но главное, что хотелось бы увидеть в постановлении Конституционного Суда, — именно то, чтобы впредь незаконное препятствие в регистрации кандидата на выборную должность — любую выборную должность — расценивалось как прямое нарушение конституционных прав, влекущее последствия, предусмотренные нормами пункта 3 статьи 64 и пункта 3 статьи 92 соответственно того и другого закона.

Спасибо.

Б.С. Эбзеев. Благодарю Вас, Валерий Васильевич.

<...>

Уважаемые коллеги, есть ли у вас вопросы к представителям другой стороны? Прошу Вас, судья Слива.

А.Я. Слива. Валерий Васильевич, у меня к Вам вопрос. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы в числе аргументов в пользу конституционности оспариваемых заявителем норм сослались на ситуацию, когда признается и допускается на практике институт повторных выборов. Я повторяю, в пользу конституционности Вы этот аргумент использовали. Следует ли Вас понимать таким образом, что там (а таких случаев немало в Российской Федерации), где института повторных выборов законодательством не предусма-

тривается, по сравнению с теми, где предусматривается, имеют место массовые нарушения равноправия избирательных прав или, наоборот, не имеется нарушений? То, что то и другое предусматривается, Вы знаете.

В.В. Лазарев. И все-таки какой-то здесь нюанс, уважаемый Анатолий Яковлевич, в Вашем вопросе, возможно, я его не уловил.

Поясню, почему я сослался на институт повторных выборов. Дело в том, что аргументация судебных органов такова, что, дескать, нельзя повторными выборами нарушать права тех избирателей, которые уже выражали свою волю на первых выборах. Вот в этом смысле мне показалось, что институт повторных выборов, каковыми могли быть повторные выборы по 55-му избирательному округу Ставрополя, они совершенно не посягали бы на волю тех избирателей, которые проголосовали на первых выборах. И только в этом контексте я сослался. Только в этом.

А.Я. Слива. Только в этом? То есть Вы не сравнивали?

В.В. Лазарев. Я не сопоставлял.

А.Я. Слива. Хотя это существует. Вы знаете об этом? У нас целые регионы не имеют института повторных выборов.

В.В. Лазарев. Ах вот в чем дело! Но в данном случае речь шла о выборах в Думу, и от тех ситуаций я отвлекался. Хотя, возможно, если Конституционный Суд будет формулировать некое общее положение, этот нюанс, возможно, и должен быть учтен, тем более что мне представляется, что какое-то общее положение, которое, возможно, будет содержаться в вашем решении, оно будет распространено и, скажем, на выборы в органы местного самоуправления. Там ведь тоже очень много самого разного в этом отношении.

А.Я. Слива. Позвольте еще один вопрос?

Б.С. Эбзеев. Пожалуйста.

А.Я. Слива. Валерий Васильевич, вот Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав», ведь он без конца переписывается, без конца дополняется, без конца детализируется. Вы можете с уверенностью сказать, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» содержит:

- а) основные гарантии избирательных прав;
- б) просто гарантии избирательных прав;
- в) просто регулирование избирательного процесса?

Я начинаю путаться — он что, весь от начала до конца равен основным гарантиям избирательных прав или нет?

В.В. Лазарев. Ваша честь! Ответ на Ваш вопрос заставлял бы меня несколько, может быть, критично высказаться в адрес того учреждения, которое я представляю. Я бы этого не хотел.

А.Я. Слива. Я понял Вас. Но в отношении другого учреждения Вы тоже не высказываетесь, которое руководствуется этим законом от начала до конца? Вы догадываетесь, какого?

В.В. Лазарев. Разумеется.

А.Я. Слива. Подождем тогда. Спасибо.

Н.С. Бондарь. Валерий Васильевич, Вы в качестве одного из выводов высказали такое вот положение, что нет причинной связи между незаконным отказом в регистрации заявителя и обжалуемыми нормами. Вот в этой свя-

зи. Вероятно, Вы в данном случае исходите при таком выводе из того, что непосредственной причиной, которая послужила основанием для нарушения конституционных прав заявителя, явились действия избирательной комиссии, да? А соответствующие нормы обжалуемые не регулируют эти вопросы. Так я понимаю?

В.В. Лазарев. Эта позиция, она отражена буквально по тексту в том заключении Комитета по государственному строительству, о котором я упомянул относительно отсутствия связи причины между тем и другим, — это первое. Второе — да, действительно, на мой взгляд, а я здесь немножечко расхожусь с Михаилом Алексеевичем, сам факт незаконной нерегистрации является очень серьезным, существенным. И этот факт должен был сыграть свою роль уже в судах общей юрисдикции. И в первую очередь должен был сыграть, конечно же, в избирательной комиссии. То есть она уже должна была бы признавать в данном случае выборы... словом, применить статьи 64 и 92. Избирательная комиссия и соответствующие суды точно так же выносили бы это решение.

Н.С. Бондарь. Ну и получается, что конституционные права нарушены незаконным решением избирательной комиссии. Так получается?

В.В. Лазарев. Да, получается так. Но постольку, поскольку решение избирательной комиссии подтверждали затем судебные инстанции, мы исходим из того, что судебная инстанция в данном случае действительно не восстановила, я бы так сказал (разумеется, не восстановила), в правах гражданина, чьи права были нарушены решением избирательной комиссии.

Н.С. Бондарь. Вы меня по-существу опередили. Я как раз хотел сказать, может быть, тогда, если на оспариваемые нормы посмотреть в системной связи с другими нормами избирательного законодательства, относящимися и к судебной защите, и к исполнению своих обязанностей избирательными комиссиями, можно найти причинную связь. Если в системной связи с другими нормами?

В.В. Лазарев. Когда мы говорим об отсутствии причинной связи, речь идет об отсутствии причинной связи между неконституционностью нормы и теми фактами, поскольку исходим из того, что в данном случае могли быть приняты соответствующие решения Верховным Судом.

Н.С. Бондарь. Здесь речь идет не просто о фактах, а о нарушении конституционных прав.

В.В. Лазарев. Имело место быть, вне всякого сомнения. И надо было применять как раз те нормы, которые не были применены и которые, на мой взгляд, являются конституционными, если учитывать вопрос уважаемой Тамары Георгиевны, то уже действующая система законодательства, на мой взгляд (или на наш взгляд), позволяет использовать весь этот инструментарий для защиты конституционных прав гражданина. Хотя, разумеется, в то же самое время есть необходимость в законе более полно, прямо предусмотреть соответствующую норму. Вот, в частности, я бы сослался, скажем, на статью 71 того проекта закона, о котором здесь упоминалось, нового закона, внесенного Президентом. И там первый пункт: лица, путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствующие свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть

избранным, участвовать в референдуме, несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами. И лица несут, и, соответственно, законодатель явно проявляет волю в защите, в обеспечении прав граждан в данном отношении, и, следовательно, ну не впрямую, полагаю, в последующем здесь будет и впрямую предусмотрено, что в случае незаконной регистрации кандидата на любую выборную должность, не только в Госдуму, это обстоятельство будет расцениваться как вот такое препятствие, нарушение — и, следовательно, отмена итогов.

Н.С. Бондарь. Не будет ли это тогда признанием приоритета пассивных избирательных прав перед активными?

В.В. Лазарев. Ваша честь, я ответил на этот вопрос, когда вел речь о повторных выборах. Не расценивается в этой ситуации.

Н.С. Бондарь. Спасибо, Валерий Васильевич.

Б.С. Эбзеев. Слово для вопроса предоставляется Гаджиеву Гадису Абдулаевичу.

Г.А. Гаджиев. Если позволите, Валерий Васильевич, к Вам. Из смысла конституционных положений о судебной защите, на мой взгляд, вытекает, что правосудие имеет главную цель — обеспечить защиту прав. Вот в связи с этим не могли бы Вы пояснить, каков смысл принятия решения суда по признанию решения окружной комиссии недействительным, причем со дня его принятия? Каков смысл, для чего принимается судом решение уже после того, как выборы состоялись, о признании решения избирательной комиссии недействительным?

В.В. Лазарев. Ваша честь, мне кажется, это лишнее подтверждение того, чтобы... тем более «со дня принятия», это лишнее свидетельство того, чтобы в последующем вынести решение о том, чтобы результаты выборов признать недействительными, несостоявшимися.

Г.А. Гаджиев. А не считаете ли Вы, что суд в таком случае для того, чтобы обеспечить эффективную судебную защиту, должен указывать в своем решении о порядке исполнения своего решения?

В.В. Лазарев. Это вопрос серьезный. Дело в том, что, конечно же, от избирательных комиссий... очень часто наши учреждения, органы, конечно, стараются немножечко переложить исполнение того или другого решения, освободить себя от излишних обременений в своем решении кого бы то ни было, но из того решения Верховного Суда вытекала обязанность для избирательной комиссии (на мой взгляд, вытекала такая обязанность) — отметить и после применить статью 64 и 92.

Вот это механизм, которым... в принципе, если бы на месте Верховного Суда, как мне представляется, был бы Конституционный Суд, и в свете той полемики, которая разворачивалась в связи с принятием поправок в Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в плане необходимости таких обоснований, в Конституционном Суде это принято, и это правильно, а в Верховном Суде, мне кажется, в меньшей степени приняты такого рода позиции. Но такая сложилась практика. Хотя, разумеется, вопрос о позициях, об исполнении имеет серьезное значение.

Г.А. Гаджиев. Я задаю вопросы в связи с тем, что, мне кажется, есть некая опасность для выхолащивания значения актов правосудия, то есть когда ре-

шение суда состоялось, в общем не очень понятно, а в чем значение и для чего принимается это решение, раз выборы уже состоялись? И Михаил Алексеевич даже сказал, что раз выборы прошли, то какая может быть защита прав?

В.В. Лазарев. Разумеется, все мы понимаем, что в данном случае, конечно же, судебные органы боялись вновь пересматривать и давать основания для того, чтобы пересматривать. Конечно же, выборы состоялись, и всегда чреваты эти повторные выборы самыми разными последствиями. Но, как мне кажется, здесь, скажем, если бы возглавлял избирательную комиссию Лазарев, я бы не сомневался в необходимости отмены состоявшихся выборов по данному участку. Для меня не было бы в данном случае другой альтернативы и не нужно было бы пояснять, не нужно было бы расписывать соответствующий механизм.

Г.А. Гаджиев. Валерий Васильевич, еще один вопрос. Мне кажется, он связан с вопросом о том, какие вообще существуют способы защиты прав в конституционном праве, в области конституционного права? Здесь есть некий вариант — просто констатация того, что решение избирательной комиссии оказалось незаконным, что имело место в нашем случае.

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. Вариант второй — объявить повторные выборы, к чему Вы, как я понимаю, призываете.

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. Вариант третий — возмещение причиненного вреда. Как Вы считаете, с точки зрения существующего правового регулирования происходит ли реальная защита нарушенных конституционных прав?

В.В. Лазарев. К сожалению, нет. Не далее как несколько дней назад была публикация в одной из газет, где говорится: и не надо. Законопроект, который прошел первое чтение в Государственной Думе, о защите чести или даже об утверждении чести и достоинства — то, с чего начинается немецкая конституция и другие, он вызывает, видите, сомнение, в то время как именно эти конституционные нормы у нас не обеспечены надлежащим образом. И честь, и достоинство гражданина (в данном конкретном случае я не знал о состоявшемся решении, но, как мне казалось изначально, они действительно нарушены) должны быть возмещены, каким-то образом предусмотрен особый механизм в этом плане. К сожалению, у нас этот механизм не расписан в полной мере, в достаточной мере. А вот те институты, о которых здесь говорили, которые называли, они есть, но, к сожалению, опять же не всегда работают. Возможно, на это есть какие-то политические причины. Довольно часто они есть.

Вы по делу Макашова упоминали соответствующее решение. Конечно же, когда речь шла о рассмотрении дела Макашова, очень сильно играли политические мотивы, наверняка. Это всем понятно. Я не знаю, какие там победили мотивы — политические или юридические, с делом не знаком. Но точно играли политические. Мало юридических средств для защиты, с моей точки зрения.

Г.А. Гаджиев. И последний вопрос. Для того чтобы обеспечить эффективную защиту, требуются ли дополнительно усилия законодателя либо же и при действующем правовом регулировании судебная власть, если бы она

работала эффективно, могла бы обеспечить защиту нарушенных конституционных прав?

В.В. Лазарев. И то и другое полагаю правильным. И могла бы судебная власть обеспечить при добром желании, при соответствующем подходе. И в то же самое время необходимо законодателю, поскольку случаев довольно много самых разных... но где-то необходимо более четко определить эту позицию.

<...>

Б.С. Эбзеев. Слово для заключительного выступления предоставляется представителям другой стороны. Валерий Васильевич Лазарев.

В.В. Лазарев. Высокий Суд, я могу пространно не повторять свои позиции, в этом нет необходимости, поэтому ограничусь одной лишь репликой в связи с выступлением Александра Михайловича.

На мой взгляд, Александр Михайлович, у Конституционного Суда есть как раз возможность, признавая нормы оспариваемых Вами статей, признавая эти нормы конституционными, в то же самое время в полном объеме и достаточно эффективно защитить Ваши права.

Вот это то, что, с моей точки зрения, кажется очевидным. Разве что за исключением того, чтобы сейчас отменять выборы по Вашему 55-му избирательному округу и вновь повторно решать о волеизъявлении избирателей. Разве что за исключением этого момента. Тем не менее, полагаю, Конституционный Суд уже наработал так много средств обеспечения защиты прав граждан, а в Вашем деле очень важных политических прав, что он из этой ситуации вполне может выйти, повторяю, без признания неконституционными соответствующих норм двух законов.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Незаконное лишение гражданина возможности участвовать в выборах в качестве кандидата приводит к искажению характера выборов как свободных не только для кандидатов, но и для избирателей, свобода волеизъявления которых может ограничиваться самим фактом лишения права голосовать за любого из законно выдвинутых кандидатов.

...Согласно оспариваемым законоположениям подразумевается, что реализация избирательных прав в ходе состоявшихся выборов сама по себе признается достаточным основанием для фактического игнорирования существенных нарушений прав отдельных кандидатов и избирателей в избирательном процессе. Именно из такого его понимания исходили правоприменительные органы — окружная избирательная комиссия и суды — в деле гражданина А.М. Траспова.

Данный подход не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17 и 55 Конституции Российской Федерации, которые в их взаимосвязи предполагают, что целью обеспечения прав других может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Вместе с тем ни законодатель, ни правоприменитель не вправе исходить из того, что этой целью может быть оправдано какое-либо существенное нарушение права, а также отказ в его защите, поскольку тем самым фактически допускалось бы умаление права как такового.

...В условиях незаконного отказа кандидату (кандидатам) в регистрации такое доказывание практически неосуществимо. Поэтому суды ориентируются не на бес-

печение реальных условий для подлинного свободного волеизъявления избирателей в ходе первоначальных или повторных выборов, а лишь на формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, т.е. на проверку результатов состоявшегося голосования. Однако к этому не сводится оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей, и отмена результатов выборов возможна также в других случаях — если не были обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей.

...В тех случаях, когда признание нормативного акта противоречащим Конституции Российской Федерации создает пробел в правовом регулировании, подлежит непосредственному применению Конституция Российской Федерации, в том числе закрепленный в ней принцип соразмерности (пропорциональности), обусловленный природой Российской Федерации как правового государства (статья 1, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). Исходя из этого принципа, суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут, признавая незаконным отказ в регистрации лица кандидатом, ограничиваться одной только констатацией нарушения избирательных прав. Иное не согласуется также с требованием статьи 18 Конституции Российской Федерации об обеспечении правосудием непосредственного действия прав и свобод.

При этом принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации, учитывающего их специфику, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, эти права реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании. Это, однако, не должно приводить к отказу от использования компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, а также исключать ответственность допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии... Суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Однако во всяком случае негативные последствия, явившиеся результатом незаконных действий (или бездействия) избирательных комиссий, которые обладают, по сути, публично-властными функциями, должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина восстановлено на основе вытекающего из статьи 53 Конституции Российской Федерации признания и возмещения государством причиненного вреда, что как универсальный способ защиты нарушенных прав предполагает государственные гарантии от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» положения, которые при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивают полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

2. В соответствии с правовыми позициями, изложенными в настоящем постановлении, и частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин А.М. Траспов вправе обратиться в суд общей юрисдикции за защитой своих нарушенных прав.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 24 января 2002 г. № 3-П

«По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.М. Данилова, судей М.В. Баглая, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием судьи Центрального районного суда города Кемерово Т.В. Костровой, депутата Государственной Думы С.А. Попова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — адвоката В.Ю. Бакшинскаса и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»...

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С. Хохряковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства труда и социального развития Российской Федерации — В.К. Варова, от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации М.Н. Лаврентьевой, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — М.Г. Белан, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в настоящем деле являются:

часть вторая статьи 170 Кодекса законов о труде Российской Федерации в той части, в которой ею не допускается увольнение работников, имеющих детей — инвалидов или инвалидов с детства до достижения ими возраста восемнадцати лет, в случаях совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя;

часть вторая статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункт 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в той части, в которой ими не допускается без предварительного согласия соответствующих профсоюзных органов увольнение работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, в случаях совершения

ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя.

<...>

Ю.М. Данилов. Спасибо, Сергей Алексеевич. Валерий Васильевич Лазарев, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Высокий Суд!

Полагаю, что в решении настоящего дела должны играть свою роль и некоторые общие, я бы сказал, может быть, методологического плана, позиции, в свете которых можно расценивать и те обстоятельства, которые позволили двум судам обратиться в Конституционный Суд.

Первое такое положение, на мой взгляд, бесспорное, а именно то, что гарантии, которые законодатель предоставляет гражданам, которые обеспечивают права граждан дополнительно, не могут быть расценены как неконституционные. Гарантии всегда нарушают с точки зрения принципа равенства, с точки зрения статьи 19 предоставляемые гарантии, конечно же, всегда как бы посягают на принцип равенства. Но законодатель соизмеряет соответствующие ценности и, предоставляя гарантии, конечно же, как бы в данном случае принцип равенства нарушает. Поэтому вряд ли в данном случае, который мы рассматриваем, можно ссылаться на статью 19 Конституции, на ее нарушение, коль скоро речь идет о предоставлении дополнительных гарантий.

Второй момент, как представляется, — гарантии не должны распространяться на тех, кто этими гарантиями злоупотребляет, кто злоупотребляет предоставленными ему правами, на тех, кто ведет себя неправомерно, если это обстоятельство установлено судом. Если суд приходит к выводу, что в данном случае имеет место правонарушение, имеет место злоупотребление в ущерб правам других, а между тем по обстоятельствам дела, да и по тем, которые можно сфантазировать, конечно же, встает вопрос о нарушении прав других. Если кто-то без уважительных причин прогуливает, не приходит на работу, если кто-то появляется на работе в нетрезвом виде и не выполняет соответствующих обязанностей... разумеется, есть решение Конституционного Суда относительно того, что в данном случае... мы не можем просто говорить о работодателе, об администрации, есть трудовой коллектив, в трудовом коллективе права взаимообусловлены и обязанности взаимосвязаны. И в данном случае речь идет не только об администрации, которая увольняет работника, но и о правах тех, кто в данную организацию входит. И с этой точки зрения, конечно же, этот случай злоупотреблений гарантиями, злоупотреблений правами, навверное, требует осмысления с точки зрения статьи 17 Конституции Российской Федерации.

Вот такого рода позиции могут предопределить вывод относительно конституционности соответствующих норм, несомненной конституционности оспариваемых норм в одном направлении, в плане того, в котором они устанавливают гарантии, и сомнение в конституционности этих норм в той части, в какой практика правоприменительная распространяет их на все без исключения случаи такого рода реализации соответствующих прав. Мне опять же кажется, будь у Государственной Думы то право, право аутентичного толкования закона, наверное, соответствующим образом закон был

бы истолкован и, наверное, у судов не возникло бы необходимости обращаться в Конституционный Суд. Я исхожу именно из того обстоятельства, что действительно в новом Трудовом кодексе Российской Федерации совершенно иначе излагается соответствующая норма, имея в виду статью 374.

Возможно, речь не идет, и в данном случае уважаемый Сергей Алексеевич прав, когда непосредственно обсуждались проблемы Трудового кодекса, в данном аспекте, применительно к данным нормам о конституционности. И возможно, в данном случае в рамках конституционности могли бы быть разные решения приняты. Но в то же самое время даже по умолчанию обстоятельство конституционности или неконституционности соответствующих норм могло быть принято во внимание с учетом того, как изложена статья 374 Трудового кодекса.

Во-первых, гарантии распространяются только на руководителей и заместителей. В принципе это в рамках конституционности можно и не оценивать. Однако по новому Трудовому кодексу только в трех случаях нельзя уволить, причем все три случая (может, третий несколько иного рода) связаны с сокращением численности или штата работников организации или с недостаточной квалификацией, подтвержденной результатами аттестации, и здесь есть неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание. Этот пункт, конечно, еще можно осмысливать, но, во всяком случае, грубое нарушение работником трудовых обязанностей, даже если оно однократное (прогул, появление на работе в состоянии алкогольного опьянения и другие виновные умышленные действия работника), не подпадает под действие новой нормы Трудового кодекса, в отличие от той нормы, которая оспаривается на предмет конституционности. Это, конечно, обстоятельство серьезное. Это говорит о волеизъявлении депутатов, и, конечно, нельзя не принять это во внимание.

Кроме того, нормы, подобной статье 170 КЗоТ, в Трудовом кодексе нет. Конечно, это тоже вопрос, может, не столько конституционности или неконституционности, но, во всяком случае, работники, имеющие на своем иждивении инвалидов-детей или инвалидов с детства, они уже не гарантированы от увольнения так, как это было в соответствии со статьей 170 КЗоТ. Возможно, это и правильно, возможно, законодатель пошел по правильному пути, и каким-то образом этим работникам будут гарантированы соответствующие возможности. Но почему эти льготы должны были бы быть предоставлены в ущерб другим работникам, если соответствующей льготой злоупотребляют? Конечно, это вопрос, то есть вопрос по статье 17 Конституции и в данном случае не снимался. Но повторяю, этой статьи, подобной статьи, подобной нормы в Трудовом кодексе нет. И вообще с какой-то точки зрения, конечно, можно было бы при другой ситуации говорить о прекращении дела, если бы не были нарушены права граждан. Конечно, такой вопрос о прекращении дела не стоит, но тем не менее нельзя не учесть волю законодателя.

Должен заметить, что вообще эту волю выявить не так просто, очень сложно. Вот один только пример. У меня стенограмма заседания от 19 декабря 2001 года. Депутат Алтухов ставит вопрос (поправка его была, и заключалась она в том, чтобы защитить работников, участвующих в проведении коллективных переговоров) о том, что работник участвует в проведении

коллективных переговоров, казалось бы, его надо защитить, и такая поправка депутатом Алтуховым вносится. Министр на это возражает депутату: «Даже в нынешнем КЗоТе эта норма существует. В случае, если работник, обратите внимание, совершил проступок, за который предусмотрено однозначно увольнение с работы, то есть речь идет действительно о пьянице, воре и так далее, Вы предлагаете его защитить. Как это можно? Мы же с Вами ограничили случаи увольнения. Если мы говорим, что это бесспорное увольнение, если он грубо нарушил трудовую дисциплину, как можно его здесь защищать?! Поэтому просьба — отклонить».

Позиция докладчика по законопроекту аналогичная, поскольку даже если, допустим, работодатель уволил незаконно, то на этот случай есть Рострудинспекция, которая может восстановить в правах, потребовать дать представление о восстановлении на работе.

Депутат: «Мы обсуждаем тот период, когда работник уполномочен вести переговоры. Мы же не говорим о периоде обычной работы. Да, пусть там увольняют. Но когда коллектив выдвинул его для переговоров и улаживания, так сказать, спорных вопросов, в этот момент мы должны разрешить работодателю увольнять по этим признакам, что ли?» Председатель комиссии, докладчик по законопроекту: «Получается, что в период ведения переговоров можно делать что хочешь. Профсоюзы разные есть, есть такие профсоюзы: три человека собрались, создали профсоюз, пожалуйста, в период ведения переговоров делай что хочешь. Поэтому мы предлагаем отклонить».

Значит, позиция Правительства и комиссии, которая готовила законопроект, — отклонить данную поправку. И поправка была отклонена.

Я привожу этот пример в плане того, как выяснить позицию того учреждения, которое я представляю и позицию которого, Государственной Думы, должен в данном случае озвучивать.

Так вот, результаты голосования: проголосовали «за» поправку — 112, «против» — 26, не голосовали — 312.

Очень сложно в данном случае сказать, какова же позиция Государственной Думы. Но факт остается фактом: поправка отклонена.

М.А. Митюков. Вот и позиция.

В.В. Лазарев. Вот и позиция, конечно, я из этого исхожу, Михаил Алексеевич. Но тем не менее есть свои нюансы, к сожалению или как угодно.

Полагаю, что те доводы, которые приведены в документе, подписанном руководителем профсоюза Шмаковым, очень интересны, очень любопытны, и с выводом их можно согласиться вполне, а именно речь идет в данном случае не о какой-то привилегии, имеющейся у работников, избранных в выборный профсоюзный орган, а о гарантиях, предусмотренных законодательством, направленных на защиту этой наиболее уязвимой категории работников от волонтаристских, предвзятых действий со стороны администрации предприятия, работодателя (об этом на странице 5 говорится). Причем не в связи с принадлежностью работника к общественному объединению, а в связи с выполнением им специфических обязанностей члена выборного профсоюзного органа по защите трудовых прав и законных интересов трудящихся, что согласуется также с положением пункта 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации.

Обращаю внимание на то, что норма конституционна именно в той степени, в какой речь идет о защите профсоюзной деятельности. Вот в этой степени эти нормы, предоставляющие соответствующие гарантии, действительно, конституционны. И те положения соответствующих конвенций, которые здесь обильно процитированы, все они свидетельствуют только о том, что Закон должен давать гарантии нормальной профсоюзной деятельности.

Но нигде, ни в одной из цитируемых здесь конвенций, не говорится о том, что нельзя уволить работника, который нарушает трудовую дисциплину прямо, откровенно, и это обстоятельство зафиксировано судом.

Следовательно, нормы, которые сегодня рассматриваются в качестве соответствующих или несоответствующих Конституции Российской Федерации, однозначно оценить в этом плане нельзя. В одном отношении они действительно бесспорно конституционны, а в другом их конституционность может быть подвергнута сомнению, что и сделали два суда. Спасибо.

Ю.М. Данилов. Спасибо. Нам тоже трудно выявить волю Государственной Думы, выслушав ее представителей. Я просто не могу себе представить, как мы можем здесь сейчас выявлять волю Государственной Думы после того, как у Вас серьезные расхождения между двумя выступающими.

В.В. Лазарев. Конституционному Суду в данном случае легче, поскольку Конституционный Суд может проигнорировать вообще чью-либо волю, в данном случае оценить ее как противоречивую и вынести свое решение в соответствии еще с теми многочисленными волями, которыми Вы будете, полагая, сейчас обременены вслед за моим выступлением. Спасибо.

Ю.М. Данилов. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Предусматривая в соответствии с требованиями статьи 37 Конституции Российской Федерации гарантии трудовых прав, в том числе направленные против возможного произвольного увольнения работника, законодатель не вправе устанавливать такие ограничения, которые ведут к искажению самого существа свободы экономической (предпринимательской) деятельности. Иное противоречило бы положениям статьи 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми защита прав и свобод одних не должна приводить к отрицанию или умалению прав и свобод других, а возможные ограничения посредством федерального закона должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерными.

2.3. Согласно Конституции Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства, забота о детях, их воспитании — равное право и обязанность родителей (статья 38, части 1 и 2); в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (статья 7, часть 2).

Исходя из этого, законодатель вправе, в том числе посредством закрепления соответствующих мер социальной защиты, предусмотреть определенные гарантии и льготы для работников, которые вследствие необходимости особого ухода за детьми — инвалидами или инвалидами с детства не могут в полном объеме наравне с другими выполнять предписанные общими нормами обязанности в трудовых отношениях. Установление государством такого рода гарантий согласуется с положениями обязательных для Российской Федерации Конвенции МОТ 1981 года № 156

«О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» (пункт 2 статьи 1, пункт 1 статьи 3, статьи 4, 8 и 9) и Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года.

...Поскольку свободное осуществление гражданами трудовой деятельности может быть затруднено в силу необходимости сочетания работы с выполнением этих значимых для государства и общества функций, законодатель вправе предусмотреть меры социальной защиты работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы. Установление для таких работников дополнительных гарантий, включая механизм эффективного контроля за правомочностью действий работодателя при их увольнении, имеет существенное значение для реализации права на создание профсоюзов как самостоятельных и независимых объединений трудящихся — одного из основных прав в демократическом правовом государстве.

...Отсутствие возможности доказывать в суде необходимость и обоснованность увольнения таких недобросовестных работников, совершивших дисциплинарный проступок, а в случае расторжения трудового договора с работником, входящим в состав профсоюзных органов и не освобожденным от основной работы, и неправомерность отказа профсоюзного органа дать согласие на его увольнение, по сути, лишает работодателя возможности защищать в судебном порядке свои права и законные интересы, т.е. существенно ограничивает его конституционное право на судебную защиту.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 2), 37 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), часть вторую статьи 170 Кодекса законов о труде Российской Федерации в той части, в какой ею не допускается увольнение работников, имеющих детей-инвалидов или инвалидов с детства до достижения ими возраста восемнадцати лет, в случаях совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 2), 37 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), часть вторую статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункт 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в той части, в какой ими не допускается без предварительного согласия соответствующих профсоюзных органов увольнение работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, в случаях совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 14 февраля 2002 г. № 4-П

«По делу о проверке конституционности статьи 140

Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Б. Фишер»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.О. Лучина, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова

с участием представителей Государственной Думы — постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и депутата С.А. Попова, представителя Совета Федерации — адвоката Ю.С. Пилипенко ...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Жилина, объяснения представителей стороны, принявшей оспариваемый акт, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.А. Наумова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — М.Г. Белан, а также полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил...

По мнению заявительницы, статья 140 ГПК РСФСР в нарушение требований о равенстве граждан перед законом и судом, принципов состязательности и равноправия сторон в гражданском судопроизводстве ограничивает право ответчика на обеспечение и возмещение убытков, причиненных ему мерами по обеспечению иска, в тех случаях, когда заявление о принятии таких мер подано не истцом, а другими участвующими в деле лицами, а потому противоречит статьям 19 и 123 Конституции Российской Федерации...

<...>

В.О. Лучин. Благодарю Вас, Сергей Алексеевич. Валерий Васильевич Лазарев.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Конституционного Суда! По мере того, как я знакомился с материалами дела, имея в виду, конечно же, прежде всего, обращение гражданки Фишер, у меня постоянно возникали вопросы по поводу того, что надо использовать статью 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

И я так полагал, что в ходе рассмотрения дела, именно в ходе рассмотрения дела, могут быть установлены те обстоятельства, те основания, по которым Суд может основываться на статье 68.

Что меня смущает в данном случае? Конечно, надо было бы задать вопросы заявительнице, и у меня даже какое-то есть опять же подозрение, что в жалобе говорится, что принцип состязательности был нарушен. Вот где этот принцип состязательности? И я боюсь, что вновь будет что-то сказано где-то по этому поводу. Да, вот хорошо было бы задавать вопросы, посоветоваться в каких-то позициях, но нет такой возможности.

Какие вопросы? Во-первых, определение судебной коллегии Челябинского областного суда — это не последнее слово. Почему гражданка Фишер не использовала часть четвертую статьи 139 Гражданского процессуального кодекса? Почему она не воспользовалась правом жалобы на то определение судебной коллегии Челябинского областного суда, которое перерешило вопрос об обеспечении соответствующего заявленного иска?

Во-вторых, иск о возмещении убытков подан или не подан? На каком этапе находится дело? Ведь вторая часть обжалуемой статьи 140 говорит о том, что должен быть иск об обеспечении убытков. Следовательно, должно быть решение позитивное по основному иску. Его тоже нет.

Вообще у меня создается впечатление, что здесь какая-то калужская, то бишь челябинская, законность с той точки зрения, и это убеждение подкреплено у меня теперь поступившими сегодня документами (мы могли ознакомиться с позицией Генеральной прокуратуры и с позицией Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда).

Верховный Суд Российской Федерации полагает, что решение судебной коллегии Челябинского областного суда неокончательно.

Генеральная прокуратура полагает, что на прокурора распространяются все права и обязанности, когда он обращается с иском, в данном случае в интересах администрации.

Следовательно, челябинский прокурор идет вопреки позиции Генеральной прокуратуры. Судебная коллегия по гражданским делам Челябинского областного суда идет вопреки позиции Верховного Суда. Где та практика?

Не есть ли это единичное решение? И мы не имеем материалов (во всяком случае, материалов в деле), которые подтверждают, что это практика.

Следующий момент — формальный момент, может быть, но тем не менее. Если это единичный случай, то тогда и по этому основанию надо отказывать. Другой момент: при чем здесь статья 140? Ведь первая часть статьи 140 говорит: суд может потребовать, а может не потребовать, то есть это его право — может потребовать, а может не потребовать. А по части второй вообще дело не дошло практически, поскольку нет решения, насколько я понимаю, по основному иску, заявленному прокурором.

Первая часть статьи 140 ГПК практически ведь не обжалуется. Хотя вроде бы и в полном объеме статья 140 обжалуется, но фактически первая часть, скорее, служит интересам заявительницы, нежели предметом для ее жалобы.

И здесь вот очень похоже (во всяком случае, таковы мои рассуждения), что здесь или пробел определенный в законодательстве, и возможна в таком случае процессуальная аналогия, решение дела по аналогии, или же если нет пробела, то вполне можно решать дело средствами толкования закона. Все вопросы могли быть решены именно в ходе толкования. Все дело, по-видимому, в правоприменении по конкретному делу. Если бы было использовано и логическое, и телеологическое, и в особенности историко-политическое толкование (конечно же, сегодня изменились условия, я это подчеркиваю: разумеется, условия изменились: одно дело, когда принимался ГПК и даже вносились в него поправки, и другое дело — сегодня), если бы весь инструментарий по толкованию был использован, то, конечно же, судебные органы вынесли бы правильное решение. Ну возьмите вы вопрос о третьих лицах. Почему систематическое толкование не использовано — статьи 37, 38 Гражданского процессуального кодекса? Конечно же, третьи лица, с самостоятельными либо с иными требованиями, обладают соответствующими правами и обязанностями так же, как и истцы, они подпадают под соответствующую норму.

Если речь идет о прокуроре, то, как разъясняет Генеральная прокуратура, и он в данном случае вполне вписывается. Соответствующим толкованием можно было бы и его здесь вписать. Если же речь идет о том, о чем говорит заявительница (очень интересный момент: в запросе говорится (цитирую) «о заведомо незаконных требованиях прокурора»), так вот если

речь идет о «заведомо незаконных требованиях прокурора», то тогда — статья 1070 Гражданского кодекса, статья 53 Конституции. И более того, именно здесь на полную мощность можно использовать и уже должны были бы использовать судебные инстанции то постановление Конституционного Суда относительно пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса, поскольку речь идет не об основном иске. Речь идет фактически не о правосудии, а об обеспечительных актах выносимых и, соответственно, о действиях участников процесса. Следовательно, в данном случае необязательно нужен приговор суда о незаконности действий или актов судьи или прокурора. В данном случае другие судебные акты могут указывать на незаконность соответствующего акта судьи. И если бы дело дошло до Верховного Суда, теперь мы уже можем со всей очевидностью это сказать, скорее всего, вот тот акт, который был принят в Челябинском областном суде, то определение судебной коллегии, был бы отменен. И с этой точки зрения уже судьи рискуют в этом случае. Во всяком случае, казна могла оплачивать соответствующие убытки.

Словом, так или иначе, не продолжая практически, поскольку особых дискуссий нет в этом плане, полагаю, что речь идет или о пробельности в какой-то части, в каком-то плане законодательства, но в таких случаях Конституционный Суд пасует, или же сугубо о правоприменительных возможных правильных решениях, а не о конституционности данной нормы, и тогда может Конституционный Суд прекратить рассмотрение дела.

И в-третьих, возможно, и к законодательству в данном случае может апеллировать Конституционный Суд, поскольку готовится ко второму чтению Гражданский процессуальный кодекс и уже определены даты, когда будет второе чтение. Будь моя воля, будь я Сергеем Алексеевичем, прошу прощения, депутатом, я бы настаивал на том, что бы в статье 140 убрали слова «от истца» (вправе требовать возмещения убытков). Самые разные есть законные основания, и не только «от истца» можно требовать возмещения убытков, коль скоро эти убытки причинены и есть законные основания требовать их возмещения.

И конечно, поставил бы точку после слов «по обеспечению иска», убрав «допущенными по просьбе истца» («допущенными по просьбе истца» во многом путает дело), применительно к тем новым условиям, когда надо защищать интересы собственника, когда есть возможности их защищать по самым различным основаниям. Мне это также кажется излишним.

Следовательно, это или вопрос толкования, и вполне средствами толкования можно было бы правильно решить дело, или это вопрос законодателя, который в новый ГПК, надеюсь, внесет небольшие поправки, которые вообще будут снимать соответствующие вопросы, если эти вопросы есть. Судя по заключениям высших инстанций — судебной и прокурорской, практически этот вопрос у них не возникает. Спасибо.

<...>

В.О. Лучин. Уважаемые судьи, какие и к кому будут вопросы? Прошу Вас. Юрий Михайлович Данилов, пожалуйста.

Ю.М. Данилов. У меня вопрос к уважаемому полномочному представителю — постоянному, я так предпочитаю называть — и полномочному, и постоянному. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы ссылались на обстоя-

тельства, связанные с прохождением Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в Думе. Скажите, пожалуйста, каким образом эти положения в принятом в первом чтении ГПК сейчас выглядят?

В.В. Лазарев. Статья (даже номер могу назвать — 147) проекта ГПК буквально воспроизводит содержание ныне действующей статьи. Этот факт, конечно, своеобразный, мне кажется, все-таки будут внесены здесь соответствующие уточнения. Пока нет.

Ю.М. Данилов. Во всяком случае, Вы признавали некую некорректность.

В.В. Лазарев. Да. С моей точки зрения, это поправимо средствами толкования, но лучше, если, может быть, будут внесены какие-то правки. А они наверняка будут после вынесения вашего решения, не сомневаюсь.

Ю.М. Данилов. Хотя бы в этом Конституционный Суд какую-то позитивную роль выполнит?

В.В. Лазарев. Как всегда. Законодатель никогда не протестовал против вашей воли.

В.О. Лучин. Самое главное — это ожидание «как всегда» подтвердить. Так, Юрий Михайлович?

Ю.М. Данилов. И второй маленький вопрос. В случае, когда с таким заявлением об обеспечении иска обращается прокурор, если возможно обратное обеспечение, на какое имущество может быть возложено все-таки возмещение — это имущество прокуратуры, имущество казны или имущество истца?

В.В. Лазарев. Если иметь в виду статью 1070 и в связи с тем постановлением Конституционного Суда, которое имеет место быть, то, очевидно, речь идет об имуществе казны, а уже от государства зависит — регрессное требование может быть и к должностному лицу.

В.О. Лучин. Благодарю Вас.

Уважаемые судьи, еще есть вопросы? Нет.

<...>

В.О. Лучин. Спасибо, Сергей Алексеевич. Валерий Васильевич, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Ваша честь! Мне практически нечего добавить к основному выступлению. И я по-прежнему полагаю, что возможно (я говорю: «возможно») обращение к статье 68, в особенности с учетом вашего постановления по статье 1070 Гражданского кодекса, где, кстати, был один из заявителей с аналогичными жалобами, там дело рассматривалось в Высшем Арбитражном Суде, и где, то есть в вашем постановлении, были соответствующие положения, которые мотивируют то, что относится к ведению правоприменительных органов, поскольку в данном случае правоприменительные органы не сделали еще всего того, что они бы по этому делу могли сделать. Во всяком случае, у нас этих материалов пока не было, а до конца они дело еще не завершили...

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Истец и ответчик в равной мере обладают правом на судебную защиту. Это означает, в частности, что ответчику как равноправной с истцом стороне в граждан-

ском процессе должна быть гарантирована возможность защиты его прав при применении мер по обеспечению иска. В противном случае еще до подтверждения судебным решением права истца на предмет спора ответчик при необоснованном заявлении к нему требования об обеспечении иска может оказаться в неблагоприятном по сравнению с истцом положении, поскольку принятие мер по обеспечению иска связано с материально-правовыми ограничениями и возможными убытками.

...Присущий гражданскому судопроизводству принцип диспозитивности означает, что процессуальные отношения в гражданском судопроизводстве возникают, изменяются и прекращаются главным образом по инициативе непосредственных участников спорного материального правоотношения, которые имеют возможность с помощью суда распоряжаться своими процессуальными правами, а также спорным материальным правом. Так, гражданское дело возбуждается, как правило, по заявлению лица о защите его нарушенного права, а меры по обеспечению иска принимаются в соответствии с волеизъявлением истца (третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет спора), заинтересованного не только в вынесении в свою пользу решения суда, но и в его надлежащем исполнении.

...Гражданские процессуальные отношения не могут возникать и развиваться без санкционирования распорядительных действий участвующих в деле лиц судом — основным и решающим субъектом этих отношений. В частности, основанием для применения мер по обеспечению иска является не ходатайство прокурора, а соответствующий судебный акт. Для суда такое ходатайство не носит обязательного характера, решение об обеспечении иска должно приниматься в процедуре осуществления правосудия и оформляться определением, которое приобретает общеобязательную силу и приводится в исполнение немедленно в порядке, установленном для исполнения решений суда (статья 137 ГПК РСФСР).

...Для случаев, когда меры к обеспечению иска принимаются по ходатайству прокурора, в целях обеспечения баланса взаимных процессуальных прав и обязанностей равноправных сторон в условиях диспозитивности и состязательности гражданского судопроизводства допустимо волеизъявление истца в формах, иным образом недвусмысленно свидетельствующих о его согласии с необходимостью обеспечения иска.

Без такого согласия суд не должен принимать меры к обеспечению иска по ходатайству, заявленному прокурором. Иное позволяло бы истцу уклоняться от возмещения убытков ответчику по формальным основаниям, в то время как его действительная воля на принятие мер по обеспечению иска была бы реализована через процессуальные действия прокурора, обратившегося в суд с заявлением о возбуждении гражданского дела в защиту интересов истца. Тем самым создавалась бы возможность злоупотребления правом на судебную защиту, что по смыслу статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации недопустимо. Следовательно, статья 140 ГПК РСФСР не может быть признана не соответствующей Конституции Российской Федерации на том лишь основании, что в ней непосредственно не предусмотрено возмещение ответчику убытков, причиненных ему мерами по обеспечению иска, допущенными по ходатайству прокурора, при условии, что оно подтверждено волеизъявлением истца. При этом правила части второй статьи 140 ГПК РСФСР исходя из принципов диспозитивности, состязательности и равноправия сторон в гражданском судопроизводстве должны применяться не только в случаях, когда гражданское дело завершается решением об отказе в иске, но и в случаях прекращения производства по делу (статья 219 ГПК РСФСР), что обусловлено волеизъявлением истца, необоснованно предъявившего иск к ответчику.

...Конституционный Суд Российской Федерации, устанавливая соответствие оспариваемого акта Конституции Российской Федерации по содержанию норм, обеспечивает выявление их конституционно-правового смысла; данное Конституционным

Судом Российской Федерации истолкование имеет общеобязательный характер. В силу этого правоприменитель, в том числе суд общей юрисдикции, реализуя свои полномочия, не может придавать положениям статьи 140 ГПК РСФСР какое-либо иное значение, расходящееся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем постановлении.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения статьи 140 ГПК РСФСР, поскольку они не могут служить основанием для отказа судом в удовлетворении ходатайства ответчика о предоставлении истцом обеспечения возможных для него убытков, причиненных в результате принятия мер к обеспечению иска по заявлению прокурора, так как в этом случае указанные меры не могут быть допущены судом без подтверждения ходатайства прокурора волеизъявлением истца.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 19 февраля 2002 г. № 5-П

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года
«О статусе судей в Российской Федерации»,
статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года
«О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации
«О статусе судей в Российской Федерации»
и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года
«О дополнительных гарантиях социальной защиты судей
и работников аппаратов судов Российской Федерации»
в связи с жалобами ряда граждан — судей и судей в отставке»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.Д. Рудкина, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием заявителей — Н.И. Бердисовой, Т.Н. Большаковой, А.А. Каныгина и Ю.Ф. Наумова, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — адвоката Ю.С. Пилипенко и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»...

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В. Витрука, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.И. Радченко, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Фе-

дерации О.В. Бойкова, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — Г.Г. Никитиной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил...

Заявители Н.И. Бердисова, Ю.Ф. Наумов и И.Ф. Сушков оспаривают конституционность части первой статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», в силу которой, как указывается в жалобах, назначение судье, находящемуся на пенсии, ежемесячного пожизненного содержания, положенного судье в отставке, возможно только в случае, если он ушел на пенсию с должности судьи.

...Как полагают заявители, примененной в их делах частью первой статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» нарушаются конституционное право на социальное обеспечение, а также принципы равенства и справедливости. Кроме того, по мнению И.Ф. Сушкова, равенство судей перед законом нарушается пунктом 1 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», в котором отставка судьи определяется как почетный уход или почетное удаление судьи с должности, и пунктом 5 той же статьи, в котором излагаются условия назначения ежемесячного пожизненного содержания, а, по мнению Ю.Ф. Наумова, часть первая статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» неправомерно распространила действие абзацев первого и третьего пункта 5 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» на судей, ушедших с этой должности лишь на пенсию по старости, не учитывая того, что судья мог находиться на пенсии по инвалидности.

Заявители Т.Н. Большакова и В.И. Колчина — судьи в отставке, В.Н. Рогачева — заместитель председателя Орловского областного суда, А.А. Каныгин — председатель Свердловского районного суда Орловской области и Н.Ф. Нарожная, освобожденная от должности судьи по состоянию здоровья, просят проверить конституционность части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», в силу которой в стаж работы в качестве судьи Российской Федерации при его исчислении для назначения всех выплат при выходе в отставку включается, в частности, время работы в органах юстиции на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование.

По мнению заявителей, истолкование названной нормы, данное в пункте 1 постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 1997 года «О порядке применения статей 2, 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» и абзаце четвертом пункта 3.1 Инструкции о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов, общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов (утверждена 5 августа 1999 года Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и 17 августа 1999 года Председателем Верховного Суда Российской Федерации), неадекватно ее реальному содержанию, поскольку правоприменители не включают в судейский стаж, необходимый для назначения ежемесячного пожизненного содержания, время работы в качестве государственного нотариуса до избрания (назначения) на должность судьи, что приводит к необоснованному ограничению права судей на получение при выходе в отставку

ежемесячного пожизненного содержания и тем самым — к нарушению принципа равенства прав и свобод граждан (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

<...>

Ю.Д. Рудкин. Продолжаем нашу работу.

Я еще раз обращаюсь к коллегам: имеются ли у вас вопросы к стороне, обратившейся в Конституционный Суд? Нет вопросов.

В таком случае слово предоставляется стороне, принявшей и подписавшей оспариваемые законы.

Постоянный представитель Госдумы в Конституционном Суде Лазарев Валерий Васильевич.

Пожалуйста, слушаем Вас.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда!

Полагаю, что в решении данного дела вопрос не может стоять о конституционности или неконституционности оспариваемых норм. Вопрос может стоять о пробельности или непробельности соответствующих законов. Вопрос может стоять об ошибке или неошибке законодателя. И наконец, вопрос может стоять о надлежащем толковании данного Закона правоприменительной практикой.

Признаться, в качестве общего опять же положения вновь начинаешь задумываться — хорошо ли, что Конституционный Суд не оценивает правоприменительную практику, по той самой простой причине, что всякий раз, стоит правоприменителю (по самым разным соображениям, иногда в силу заблуждения, и иные могут быть обстоятельства) один-два раза не так истолковать закон, и закон считается ущербным, неконституционным или как угодно. На мой взгляд, это всегда, ну не всегда, может быть, но очень часто, это и с юридической точки зрения не особенно красиво, не особенно хорошо.

Полагаю, что в решении данного дела в известной степени, в частности в вопросе о конституционности — неконституционности, в известной степени может служить Определение Конституционного Суда от 15 ноября 2001 года № 243-0. Там речь шла об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова, идет речь опять же о Законе «О статусе судей в Российской Федерации», в котором, в частности, говорится, что включение в стаж работы должности судьи, установление специального порядка исчисления такого стажа зависит от специфики рода и характера деятельности судьи и не нарушают принцип равенства граждан перед законом.

Это одно из положений, которое позволяет мне соответствующим образом рассматривать фактические обстоятельства данного дела.

Кстати, в части фактических обстоятельств — ну может быть, это уже личная моя позиция, естественно, — с фактическими обстоятельствами в Государственной Думе не знакомились вот так, как я ознакомился с материалами дела. Мне кажется, что с точки зрения фактических обстоятельств каждый из заявителей имеет вполне законное право претендовать на удовлетворение своих требований. Разумеется, в соответствующем, предусмотренном законом порядке. Если бы соответствующие правоприменительные

органы (имею в виду и комиссии, и департамент, и, может быть, суды) смотрели на дело, скажем, в духе Европейской хартии о статусе судей и правильно бы понимали, правильно истолковывали соответствующие законодательные нормы, то дело бы и не дошло до Конституционного Суда. В особенности в свете тех материалов, которые содержатся в жалобе судьи в отставке Наумова, мне представляется важным обратить внимание на эту Европейскую хартию о статусе судей. Там в пункте 7.1 прямо говорится: требуется проявлять бдительность по поводу условий, в которых судья вынужден прекратить свои полномочия. Важно определить причину прекращения полномочий: это отставка, физическая неспособность и т.п. Не буду все цитировать, то есть этот документ также имеет отношение.

Таким образом, тот факт, что практика идет по пути непредоставления своего рода льгот судьям, которые работали государственными нотариусами, а не адвокатами, скажем, не относится к числу конституционных, и на предмет конституционности закон здесь оцениваться не может — какая работа должна включаться в стаж, а какая не включаться, какие лица приобретают соответствующие права или не приобретают, ведь законодатель мог определить лица не только с высшим образованием, но и со средним образованием. Мог законодатель? Мог. А почему бы и нет? Он мог по отношению к нотариусам поступить так, а мог поступить иначе — это дело законодателя, и в данном случае нельзя ставить вопрос о неравенстве, о нарушении статьи 19 Конституции.

Мне представляется, что правоприменитель пошел на необоснованные ограничения соответствующих прав соответствующих граждан, конечно, ларчик здесь, очевидно (боюсь ошибиться, но мне так представляется), открывается просто: денег нет, и потому даже судьи, судебные органы держат соответствующую позицию против своих же коллег. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года в статье 19 гласит: «Судья, достигший возраста 60 лет...» — не буду далее цитировать: норма эта цитировалась и заявителями, и в материалах дела проходит эта норма. Эта статья 19 дает возможность получить пожизненное содержание тем, кто не менее 10 лет проработал судьей. Согласно воле Государственной Думы данное положение относится ко всем судьям, независимо от времени и места их работы к моменту выхода на пенсию или в отставку. Эта воля была «выпячена» соответственно в постановлении Государственной Думы, которым данная норма толковалась. Спрашивается, коль скоро Конституционный Суд это постановление Государственной Думы признал неконституционным, с точки зрения содержания данная норма продолжает действовать? На мой взгляд — да, и из постановления Конституционного Суда, которым постановление Государственной Думы было признано не соответствующим Конституции, как справедливо здесь было оглашено одним из заявителей, из постановления Конституционного Суда следует, что по содержанию, по существу эта норма неотделима от разъясняемого закона. Тогда в запросе в Конституционный Суд Президент говорил, что Государственная Дума установила новую норму, но Конституционный Суд несколько иначе решил этот вопрос. В Постановлении Конституционного Суда от 17 ноября 1997 года говорится (цитирую): «Оспариваемые постановления (там имело место еще одно постановление,

сейчас это не имеет значения. — *В.Л.*) представляют собой разъяснение соответствующих норм федеральных законов (разъяснение! — *В.Л.*). Разъяснения, данные Государственной Думой, не имеют самостоятельного значения в отрыве от разъясняемых норм, находятся в неразрывном единстве с содержанием разъясняемых актов». Правильно. То есть в данном случае правоприменительные органы расценили (на мой взгляд, необоснованно) отмену постановления Государственной Думы о толковании закона как отмену по всем основаниям, несмотря на оговорки, которые в том же постановлении Конституционного Суда содержались.

Полагаю, что закон вкупе с постановлением Государственной Думы о его разъяснении как раз позволяет выявить волю Государственной Думы, во всяком случае по существу вопроса; если бы были деньги, если бы, если бы и если бы еще раз, конечно, суды толковали бы, полагаю, и в пользу тех, кто ушел на пенсию не с должности судьи, и в пользу тех, кто до ухода в отставку работал государственным нотариусом. Однако здесь есть одно «но», одно «однако», поскольку закон стал объектом нового толкования. Имею в виду именно ту инструкцию, утвержденную Высшим Арбитражным Судом 5 августа 1999 года и Верховным Судом 17 августа 1999 года, — «О порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов».

Правовая характеристика данной инструкции, на мой взгляд, очень хорошо (я согласен) дается, например, в жалобе Рогачевой, опять же не буду особенно повторять те аргументы, которые в той жалобе приводятся, — они мне лично импонируют, может быть, я даже так думаю, что «хотели, как лучше, а получилось, как всегда». Почему? Когда написали «в аппарате» (мне кажется, что это гораздо шире — не органы, а аппарат), я могу предположить, что такое намерение было, а получилось, вне всякого сомнения, уже. Во всяком случае, у меня лично нет никаких сомнений в том, что государственный нотариус того времени — это орган юстиции. Здесь пытаются сделать разницу между учреждением и органом, правильно делают разницу. Да, конечно, Институт законодательства (он одно время был при Минюсте) — это учреждение. И еще были разные учреждения. И загс, наверное, с какой-то точки зрения курировался Минюстом, и там и высшего соответственного образования не требовалось, там можно было быть педагогом, кем угодно работать в загсе. Да, учреждений в систему Минюста много входило, но чтобы как-то кто-то из юристов, это меня просто удивляет, государственно-го нотариуса того периода (сегодня нотариус это несколько иная ситуация — сегодня да, частные нотариусы) или контору не признали государственным органом, мне кажется, это нонсенс.

Следовательно, именно на основании данной инструкции вкупе с постановлением Президиума Верховного Суда от 19 марта 1997 года лишали соответствующих своего рода льгот уже даже тех, кому они первоначально были назначены. Именно данная инструкция, с точки зрения судей в отставке, стала объектом обжалования как противоречащая закону. И есть определение Верховного Суда, согласно которому Инструкция объявляется соответствующей закону. Здесь я должен приостановиться. В другой бы раз (и, кажется, один раз это было здесь, в Конституционном Суде) я настаивал на

том, что решение Верховного Суда относительно законности или незаконности подзаконного акта является преюдициальным даже для Конституционного Суда. Но, уважаемая Тамара Георгиевна, в данном случае у меня есть здесь сомнение несколько иного рода. Сегодня настаивать на этом не могу — на том, что для Вас данное определение имеет преюдициальное значение, по одной простой причине. Все-таки «неладно что-то в датском королевстве», и, на мой взгляд, не особенно хорошо, когда мы видим решение Верховного Суда в составе Председателя при участии секретаря и с участием прокурора, членов суда нет. Значит, единолично судья оценивает, во-первых, в собственном деле, связанном с положением судей, выносит решение, это, во-первых. Во-вторых, он оценивает акт, принятый высшим органом судебной власти, двумя высшими органами судебной власти: Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом. «Неладно что-то в датском королевстве»! И с этой точки зрения, в отличие от того заседания в Конституционном Суде, мне не представляется возможным настаивать на том, чтобы такое решение в отношении данной инструкции имело преюдициальное значение.

Мне кажется, Конституционный Суд, разрешая это дело и обеспечивая решение всех юридических нюансов, может вынести, наверное, даже определение, в силу которого бы законодательный орган, если суд посчитает, что здесь есть соответствующий пробел, в силу которого бы законодательный орган... толковать не может, но пусть он свое толкование сделает в виде нормативного акта. Именно законодательный орган может решать: есть деньги — нет денег, достойны — не достойны. С этой точки зрения, на мой взгляд, вопрос должен решаться прежде всего в Государственной Думе. Это один момент.

Второй момент. Вот здесь я удивляюсь немного, все-таки не так часто Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд используют право законодательной инициативы. И если уже десяток лет идут постоянные обращения, везде во все инстанции идут жалобы, неужели нельзя использовать право законодательной инициативы? Пусть оно будет, решение вопроса, пусть будет таким, каким оно есть в инструкции, если так считают два высших органа высшей судебной власти. В данном случае я ничего не имею против того, что они так считают, они имеют свое обоснование несомненно, но пусть выступают с законодательной инициативой, и законодатель должен это решить.

Полагаю, что даже если не поступит законодательная инициатива от двух высших судебных органов, сегодня в свете тех дополнений, которые приняты в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», вполне будет обеспечено исполнение вашего решения по данному делу в достаточно короткий срок. Спасибо.

<...>

Ю.Д. Рудкин. ...Есть ли у представителей стороны, обратившейся в Конституционный Суд, вопросы к стороне, издавшей и подписавшей оспариваемые законы? Пожалуйста, Татьяна Николаевна.

Т.Н. Большакова. Не знаю, кому конкретно следует адресовать такой вопрос, но заключается он в том, кто из присутствующих может или не может. Если принятию Закона о статусе судей предшествовало какое-то фи-

нансовое обоснование, то как понимать применение этого закона? В частности, у нас, в Пензенской области, действует институт мировых судей с августа 2000 года, чуть больше года эти судьи работают. В судьи они пришли с должностей адвокатов, из следствия, и, отработав адвокатами 19 лет и год мировым судьей, они получают все виды выплат и льгот и имеют право на отставку. Как это можно обосновать именно финансовым положением? Если государство, наоборот, заинтересовано в том, чтобы судья набрал опыт и остался в этой системе работать, то смысл какой платить эти деньги?

Ю.Д. Рудкин. Спасибо, Татьяна Николаевна. Кто желает ответить на вопрос? Валерий Васильевич Лазарев, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Полагаю, конечно же, не единственно финансовыми соображениями руководствуется законодатель, решая ту или иную проблему. Если иметь в виду институт мировых судей, то эта проблема обозначилась и актуализировалась в самое последнее время. Следовательно, здесь уже и финансовые обстоятельства могли уйти на второй план. А что касается... ну Вы знаете, каково отношение вообще к старым и пенсионерам в наше время, увы, к сожалению, не то, каким бы его, может быть, хотелось видеть. И это обстоятельство могло сыграть более решающую роль, нежели финансовые — целую массу, гамму обстоятельств так или иначе принимает законодатель, естественно.

<...>

Т.Г. Морщакова. Первое, о чем я хотела бы спросить (Валерий Васильевич Лазарев правильно угадал очередность, которую я хотел бы предложить в вопросах): предполагается ли, что единство какого-либо специального статуса должно исключать, в данном случае судейского, дискриминацию или различие в его регулировании внутри определенного состава людей, пользующихся этим статусом, или возможна согласно конституционным нормам такая дискриминация для лиц, обладающих единым специальным статусом?

В.В. Лазарев. Исходя из того, как, Ваша честь, Вы поставили вопрос, мне кажется, что единство статуса предполагает и единство решения соответствующих вопросов. Возможно, здесь есть какие-то нюансы применительно к конкретным случаям, но применительно к данному, мне кажется, надо исходить из этого.

Т.Г. Морщакова. Второй вопрос у меня есть к Вам. Вы настаивали на том, что в данном деле нет компетенции Конституционного Суда. Правильно я Вас поняла?

В.В. Лазарев. Не совсем так. В этой части я также несколько расхожусь с уважаемым Михаилом Алексеевичем. Конституционный Суд не мог отказать от рассмотрения данного дела, поскольку в целом ряде жалоб привязывается к законодательству правоприменительная практика. И те решения судебных органов, которые имели место быть, можно, видимо, расценивать и в качестве правоприменительной практики, и в таком случае формальные основания были для того, чтобы Конституционный Суд рассматривал это дело.

Другой вопрос, что в ходе рассмотрения дела здесь может последовать и то решение, на котором, в частности, настаивает в том числе и Михаил Алексеевич.

Т.Г. Морщакова. Еще один вопрос, связанный с полномочиями Конституционного Суда хочу задать Вам все-таки. Скажите, пожалуйста, рассматривая вопрос о конституционности той или другой нормы или выявляя в ней конституционный смысл, что часто делает Конституционный Суд, может Конституционный Суд исходить из каких-то общеправовых принципов, толковать в соответствии с требованиями правового государства или, еще дальше конкретизируя, просто толковать закон по справедливости?

В.В. Лазарев. На основании естественного права и так далее. Случаи случаям рознь, на мой взгляд.

Т.Г. Морщакова. Но в принципе это не исключается?

В.В. Лазарев. В принципе — да, по-видимому, это не исключается.

Т.Г. Морщакова. И последнее, что я хотела бы у Вас спросить. Вы сказали, что и в том случае, если Конституционный Суд вынесет определение о прекращении дела, все равно его новые полномочия, полученные Конституционным Судом в силу последних изменений закона о нем, будут немедленно исполняться. А что именно будет исполняться, если Конституционный Суд примет решение о прекращении дела?

В.В. Лазарев. В данном случае я имел в виду такое решение Конституционного Суда, которое, как справедливо Михаил Алексеевич назвал, и оно уже не один раз так называлось, с так называемым позитивным содержанием. И позитивное содержание может быть таково, что там соответствующие вопросы могут быть поставлены и перед законодателем, и не только перед законодателем.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

Ю.Д. Рудкин. Имеются ли еще вопросы у судей? Есть. Пожалуйста, Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. Если позволите, Валерий Васильевич, к Вам вопрос. Если я Вас правильно понял, Валерий Васильевич, Вы говорили о том, что действительно воля законодателя вот в данном случае оказалась неадекватно понята, выражена и, может быть, даже искажена в результате нормативного толкования, данного Президиумом Верховного Суда. Скажите, пожалуйста, видите ли Вы какие-нибудь конституционные механизмы, которые должны применяться для того, чтобы либо в «датском королевстве», либо в республике воля законодателя была бы все-таки адекватно понята? В частности, при формировании бюджета на каждый год. Может парламент, исходя из своей подлинной воли, увеличить финансирование для судебной системы, имея в виду и выплату пособий пожизненного содержания для всех судей, а не только для тех, которые заявлены в заявке в соответствующие органы судебной системы?

В.В. Лазарев. Ваша честь, если я правильно понимаю, я плохо вообще знаю бюджетный процесс, но если я правильно понимаю, то в данном случае нет раскладки (допустимо такое слово?) по соответствующим линиям в расходовании средств Судебным департаментом. Но я знаю, что у Судебного департамента (и в этом зале уже звучали соответствующие свидетельства того) не хватает даже на рассылку конвертов (денег, естественно, нет), и, вне всякого сомнения, судебная система испытывает в данном случае большие трудности, несмотря на соответствующее постановление Конституционно-

го Суда, до сих пор. И вот в связи с этим я не знаю, можно ли предусмотреть специализированное направление средств или нет. Боюсь ответить на вопрос со всей полнотой.

Г.А. Гаджиев. Итак, если не хватает у государства средств, то в результате деятельности Судебного департамента либо Министерства финансов можно исказить намерения законодателя и нет конституционных механизмов для того, чтобы восстановить в полном объеме это намерение?

В.В. Лазарев. Полагаю, что в данном случае как раз именно конституционный механизм мог работать на полную мощность, вновь возвращаясь к своему ответу на вопрос заявительницы, поскольку Конституционный Суд, отменяя постановление Государственной Думы о толковании соответствующей нормы, не дал основания правоприменительным органам отказываться от того толкования, которое вложила Государственная Дума по существу вопроса. Следовательно, конституционный механизм имеет место быть и мог бы быть задействован в решении всех этих дел. Другой вопрос, что правоприменители ушли, уходили. Но тут на то были какие-то причины — может быть, даже и какие-то правовые издержки в толковании и т.д.

Позиция Конституционного Суда

...Конституционный статус судьи является не личной привилегией, а средством, призван обеспечивать каждому действительную защиту его прав и свобод правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации). Тем самым статус судьи служит гарантией общего конституционного статуса личности и в качестве таковой подлежит конституционно-правовой защите, уровень которой не должен снижаться по отношению к уже достигнутому. Это вытекает из требований статьи 55 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации о недопустимости отмены или умаления провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод и прямо закреплено в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации», согласно части 4 статьи 5 которого во взаимосвязи со статьей 11 в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей, в том числе гарантии их материального обеспечения.

...Для судей, пребывающих в отставке, снижение материальных гарантий по сравнению с изначально установленными законом недопустимо.

...Назначение судье, пребывающему в отставке, ежемесячного пожизненного содержания обусловлено рядом предпосылок.

Само по себе установление такого рода правил не нарушает гарантии независимости судьи и его особый конституционный статус, поскольку эти правила являются едиными для всех судей, и, следовательно... не противоречит принципу равенства перед законом как действующих, так и уходящих в отставку судей.

...Исходя из специфики публично-правового — конституционного — статуса судьи, рода и характера его деятельности право судьи, пребывающего в отставке, на ежемесячное пожизненное содержание представляет собой гарантию независимости действующих судей, поскольку служит обеспечению их надлежащего материального содержания при уходе в отставку.

...Неопределенность регулирования, возникшая в результате принятия Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», может быть, однако, преодолена путем истолкования — на основе норм Конституции Российской Федера-

ции — конституционного смысла базовых положений Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» во взаимосвязи с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Названными актами исключается снижение уровня гарантий статуса судей, пребывающих в отставке, в том числе в отношении ежемесячного пожизненного содержания тех судей, которые ушли на пенсию до введения института отставки, при наличии у них предусмотренного законом стажа работы в качестве судьи, а также по другим юридическим профессиям. Иное приводило бы к дискриминации как в отношении судей, пребывающих в отставке, так и в отношении находящихся на должности судьи, и в то же время означало бы признание за законодателем права не только определять будущий статус судьи, но и изменять статус, которым действующие судьи уже обладают, что, однако, как и снижение гарантий, несовместимо с независимостью и самостоятельностью судебной власти.

...Правоприменители, разъясняя и применяя пункты 1 и 5 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» во взаимосвязи с положениями статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», по сути лишили заявителей, чьи полномочия в качестве судей ранее были прекращены вследствие истечения их срока, права на получение — по достижении возраста 50 лет (для женщин) или 55 лет (для мужчин) — ежемесячного пожизненного содержания пропорционально установленному законом и имеющемуся у них стажу работы в должности судьи. Такое правоприменение, однако, будучи дискриминационным, противоречащим статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, а также нарушающим запреты, содержащиеся в ее статье 55 (части 2 и 3), ни в коей мере не обусловлено конституционным смыслом норм, закрепленных в пунктах 1 и 5 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Конституционное истолкование данных норм может быть обеспечено лишь при том условии, что за судьями, ушедшими с должности судьи в связи с истечением срока полномочий или на пенсию по основаниям, совместимым со статусом судьи, также признается право на получение ежемесячного пожизненного содержания при наличии таких необходимых предпосылок, как стаж работы в должности судьи не менее 10 лет и достижение, в том числе после ухода с судейской должности, 50-летнего (для женщин) или 55-летнего (для мужчин) возраста, чему не препятствует и то обстоятельство, что до достижения указанного возраста ушедший с судейской должности мог заниматься иной оплачиваемой деятельностью.

...Ограничение, расходящееся с конституционно-правовым смыслом абзаца второго пункта 1 статьи 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», не может быть признано вытекающим из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, тем более что деятельность государственных нотариусов осуществляется от имени государства, носит публично-правовой характер и служит защите прав и свобод граждан, их законных интересов, поддержанию правопорядка и нормальному функционированию правосудия (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации: взаимосвязанные положения статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Россий-

ской Федерации» и пункта 5 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», поскольку они — в их конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, — не могут служить основанием для отказа судьям, имеющим стаж работы в должности судьи не менее 10 лет и ушедшим с должности судьи в связи с истечением срока полномочий или на пенсию по основаниям, совместимым со статусом судьи, в праве на получение ежемесячного пожизненного содержания по достижении ими, в том числе после ухода с судейской должности, 50- или 55-летнего возраста (соответственно для женщин и мужчин), чему не препятствует и то, что до достижения указанного возраста ушедший с судейской должности мог заниматься иной оплачиваемой деятельностью;

взаимосвязанные положения части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» и пункта 5 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», поскольку в нормативном единстве с абзацем вторым пункта 1 статьи 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» они согласно их конституционно-правовому смыслу, выявленному в настоящем постановлении, означают, что предшествовавшая судейской деятельности работа в должности государственного нотариуса при наличии высшего юридического образования засчитывается в стаж, необходимый для назначения ежемесячного пожизненного содержания судьи в отставке.

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл указанных положений является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 14 марта 2002 г. № 6-П

«По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А. Жилина, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой

с участием адвоката Е.М. Носковой — представителя гражданина Р.Н. Мартынова и адвоката Г.С. Каганера — представителя гражданина С.В. Пустовалова, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А. Шарандина

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 УПК РСФСР.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова на нарушение их конституционных прав положениями указанных статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, которыми регламентируют-

ся порядок задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, и порядок применения в качестве меры пресечения заключения под стражу. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти положения, примененные в делах заявителей, Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В. Селезнева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М. Бризицкого, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.Я. Качанова, от Министерства юстиции Российской Федерации — Н.А. Иванова, от Федеральной службы безопасности Российской Федерации — Л.Н. Башкатова, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — Г.Г. Никитина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Заявители — граждане С.С. Маленкин, Р.Н. Мартынов и С.В. Пустовалов были заключены под стражу с санкции прокурора в связи с обвинением в совершении каждым из них ряда преступлений.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации Р.Н. Мартынов и С.В. Пустовалов оспаривают конституционность статьи 96 УПК РСФСР, устанавливающей, что заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется с соблюдением требований статьи 11 УПК РСФСР, т.е. на основании судебного решения или с санкции прокурора, и определяющей соответствующие полномочия должностных лиц органов прокуратуры. По мнению заявителей, положения этой статьи противоречат статье 22 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению, а до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Кроме того, С.В. Пустовалов просит признать не соответствующей Конституции Российской Федерации статью 216 УПК РСФСР, предусматривающую право прокурора при утверждении обвинительного заключения избирать в отношении обвиняемого меру пресечения в виде заключения под стражу, в том числе несмотря на истечение установленных статьей 97 УПК РСФСР предельных сроков содержания под стражей.

С.С. Маленкин в своей жалобе утверждает, что статья 90 УПК РСФСР, как позволяющая в исключительных случаях применять с санкции прокурора меру пресечения в виде заключения под стражу на срок до десяти суток в отношении лица, подозреваемого в совершении преступления, до предъявления ему обвинения, и статья 122 УПК РСФСР, как позволяющая задерживать лицо, подозреваемое в совершении преступления, без судебного решения на срок более 48 часов, нарушают гарантируемое статьей 22 Конституции Российской Федерации право на свободу и личную неприкосновенность.

<...>

Г.А. Жилин. У судей будут вопросы к представителям стороны? Нет? Нет. Тогда предоставляется слово стороне, издавшей оспариваемый акт. Валерий Васильевич, пожалуйста, Вам слово.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи Конституционного Суда, уважаемые участники процесса!

Как мы понимаем, не случайно объединение нескольких жалоб в одно производство, поскольку, несмотря на какие-то разнобразия в фактических обстоятельствах, речь все-таки идет об одном — о том, что меры, связанные с заключением под стражу, принимались прокурорами, а не судьями, как о

том свидетельствует часть 2 статьи 22 Конституции Российской Федерации. С этой точки зрения практически предмет один. И в этом отношении объединение всех жалоб в одно производство вполне объяснимо и оправданно.

Несколько положений, имеющих, на мой взгляд, определяющее значение в решении этого дела. В принципе общая позиция наша такова, что надо отказать в просьбах жалобщиков-заявителей, обратившихся граждан с жалобами, и нормы, которые, с их точки зрения, являются неконституционными, не вызывают на этот счет обоснованных сомнений.

Какие положения хотел бы огласить?

Первое. Абзац второй пункта шесть раздела второго Конституции Российской Федерации гласит вполне определенно: «До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления». Ни один из заявителей не подвергает этот пункт какому-то толкованию иному. Во всяком случае, относительно действия этой нормы не прозвучало никаких более или менее обоснованных сомнений или иных соображений. В связи с этим, конечно же, надо заметить, что не по всем нормам такого рода исключение делается в Конституции Российской Федерации, а делается исключение предметно, точно, и ни один орган не мог ничего здесь сделать, пока законодатель не приведет соответствующее положение в новом Уголовно-процессуальном кодексе в соответствие с той же частью статьи 22. Никакого срока, обращаю на это внимание, здесь не устанавливается. И вообще проблематично было бы говорить о каком-то сроке применительно именно к данному случаю, поскольку целый ряд обстоятельств, конечно же, говорит за то, чтобы имел место переходный период, причем весьма значительный. На этот счет, конечно же, имели место обоснования со стороны соответствующих органов.

Второе. Срок этот теперь установлен соответствующим законом, который вводится в действие Уголовно-процессуальный кодекс. И здесь уже отмечено, что срок этот — 1 января. Согласно статье 10 названного Федерального закона, 1 января 2004 года.

Пикантная вещь — эта норма также не обжалуется никем из заявителей.

Норма эта действует, закон принят. И никто эту норму не обжалует. Следовательно, мы соглашаемся с тем, что в данном случае до указанного срока будет действовать соответствующее положение Конституции, а именно абзац второй пункта шесть раздела второго Конституции Российской Федерации.

И с этой точки зрения в юридическом плане вопрос, на мой взгляд, вполне очевиден, вполне однозначно решен.

Теперь что касается существа. Я не случайно задаю вопрос Елене Михайловне, представляющей одного из обратившихся с жалобой, поскольку, на мой взгляд, все-таки ситуация очень своеобразная. Речь идет не о правах граждан вообще, речь идет не о конкретных в данном случае лицах, не о конкретных гражданах, интересы которых представляют здесь наши адвокаты. Их интересы, их права, полагаю, права конкретных граждан, должны защищаться непосредственно в судах общей юрисдикции.

А речь идет о тех гражданах, которые, согласно соответствующим нормам уголовно-процессуального кодекса, обвиняются в тяжких преступлениях.

Следовательно, с учетом соответствующих решений Конституционного Суда, в частности, я бы сослался на последнее определение Конституционного Суда, в этом отношении принятое (от 7 декабря 2001 года), где также рассматривались жалобы обвиняемых в особо тяжких преступлениях граждан, сославшись на это определение, мог бы сказать о том, что, конечно же, применительно к конкретным гражданам должны доказываться условия, по которым в отношении них принимаются столь серьезные меры, как заключение под стражу.

Но мы рассматриваем нормы и, следовательно, отвлекаясь от конкретных граждан, должны прийти к выводу, что это всегда те случаи, когда действует практически часть 3 статьи 55.

И наверное, в каких-то условиях — чрезвычайных условиях, а может быть, и в иных, и после 2004 года, как мне представляется, законодатель, естественно, федеральным законом может в каком-то плане ограничить право, предусмотренное частью 2 статьи 22 Конституции.

Конечно, это, наверное, слишком крайнее заявление в данном случае. Это своего рода прогноз. И он не претендует, разумеется, на какую-то истину. Но, полагаю, принимая решение по данному делу, нельзя не учитывать того, что надо защищать и права тех граждан, которые ведут себя правомерно.

Следующий момент, который я должен отметить, — судебная защита в данном случае совсем не исключается. Да, прокурор принимает до 2004 года такого рода решения, но не исключается судебная защита. И если суд соглашается с прокурором, если решение прокурора оспаривается соответствующим решением суда, то, следовательно, как бы то ни трактовать, иное уже качество это решение приобретает, кто бы его первоначально ни принимал.

Думаю, что содержащиеся (это уже пятое) в письменных жалобах указания на Постановление Конституционного Суда относительно первого абзаца пункта 6 второго раздела Конституции Российской Федерации не имеет в данном случае смысла, не имеет достаточных оснований и аргументов. Там была совсем другая ситуация. Речь шла о суде присяжных, речь шла о смертной казни и тому подобном. Да и то общее положение, которое иногда воспроизводят, его можно трактовать несколько иначе, нежели то, как делают в письменных жалобах заявители.

Вот таковы размышления в связи с рассматриваемым вопросом, в связи с этой острой социальной проблемой, в связи с реализацией конституционного положения, содержащегося в статье 22 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Спасибо.

Г.А. Жилин. Спасибо, Валерий Васильевич. Присаживайтесь.

<...>

...Есть ли у представителей стороны, обратившейся с обращением, вопрос к стороне, издавшей акт? Пожалуйста.

Е.М. Носкова. Валерий Васильевич, скажите, пожалуйста, вот Вы говорите отказать: в просьбе жалобщика и оставить прежний порядок, оставить

на два года. Чем это вызвано? Почему именно два года? Почему Вы не согласны с тем, чтобы был изменен порядок на сегодняшний день?

В.В. Лазарев. Уважаемая Елизавета Михайловна, я, во-первых, выражаю в данном случае волю законодателя, не свою собственную.

Е.М. Носкова. Ваша точка зрения?

В.В. Лазарев. Еще раз говорю, что в данном случае я должен выразить волю законодателя, и воля законодателя, мне кажется обоснованной уже с той точки зрения, что все-таки это не такое простое дело, чтобы сегодня суды в полной мере, в полной степени, с полным основанием могли решать эти вопросы сразу по тому финансированию, по той численности судей, все вопросы, которые пока решают прокурорские работники. Я боюсь, что Вы, Елизавета Михайловна, были бы, может быть, в первую очередь недовольны соответствующими решениями, поскольку они принимались бы или в спешке, или без учета всех обстоятельств. Согласитесь, что нужен определенный переходный период. При обсуждении законопроекта, конечно же, все позиции, в том числе позиции правоохранительных органов на этот счет, принимались депутатами во внимание. Полагаю, не без оснований. И Вы не оспариваете фактически эту норму в своих запросах в Конституционный Суд.

Е.М. Носкова. Я правильно поняла, что этот вопрос решается только лишь по материальным соображениям?

В.В. Лазарев. Ну в данном случае не только по материальным, по целому ряду, естественно, законодатели решают вопрос в комплексе всех проблем, которые возникают, в том числе, полагаю, и в интересах, повторяю, граждан, которые в спешке могут при такой ситуации, если сразу переходить на новую форму осуществления этой категории дел, нарубить дров, грубо если сказать, по-простому. Полагаю, что это и в интересах граждан устанавливается соответствующий период, большой — небольшой, ну, здесь все не бесспорно, разумеется. Мне кажется, не такой уж он и большой применительно к данной норме. Другие нормы в данном случае не затрагиваются, а только применительно к данной категории дел.

Е.М. Носкова. Спасибо. У меня еще один вопрос к Вам. Я хотела бы услышать ответ из Ваших уст. Вы говорите о том, что в порядке статьи 220 суды рассматривают и одобряют такую позицию прокурора, когда уже дана санкция на арест. Вы можете мне пояснить, а суды одобряют каждый арест, каждое задержание?

В.В. Лазарев. Ну вот и хорошо, что не каждое. Это было бы...

Е.М. Носкова. А если незаконный арест, но никто не подает жалобу, у человека нет на адвоката средств и другие причины?

В.В. Лазарев. Полагаю, что жалобу в данном случае может дать и без...

Е.М. Носкова. Он юридически безграмотный.

В.В. Лазарев. Да, это наша проблема. Проблема социальная, другого плана, но не юридического плана проблема. Социальная — я с Вами согласен. Кто-то действительно не имеет возможности оплатить услуги адвоката, тем более что они стали дорогостоящими. И с этой точки зрения я с Вами согласен полностью, уважаемая Елизавета Михайловна, но это, повторяю, социальная проблема, но не юридическая, потому что юриди-

чески каждый может иметь возможность подать жалобу сам или через своего адвоката.

Е.М. Носкова. Спасибо.

Г.А. Жилин. У Вас будут вопросы, Георгий Самойлович? Пожалуйста.

Г.С. Каганер. Уважаемый Валерий Васильевич, правильно я Вас понял? Вы обосновывали, обращаясь к Конституционному Суду, отказ в том заявлении, которое написал мой подзащитный, указав на федеральный закон и статьи 55 и 56 Конституции? Что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности в соответствии с Федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов срока их действия, и статья 55, которая тоже...

Я не могу спорить. Естественно, действительно надо это делать. Так вот, если бы это не касалось Пустовалова, о котором Вы говорили, — он совершил или обвиняется в совершении тяжких преступлений, Вы бы тоже приводили довод, ссылку?.. А человек обвинялся бы и находился бы под стражей, и у тех бы были все основания, о которых я говорю, статья 216. Вы бы тоже ссылались на статьи 55 и 56?

В.В. Лазарев. Уважаемый Георгий Самойлович, никоим образом не подвергаю сомнению Ваши аргументы применительно к делу того гражданина, которого Вы защищаете. Возможно даже, что Вы стопроцентно правы, а соответствующие судебные инстанции применительно к Вашему подзащитному, они все-таки где-то законность нарушили. Я не располагаю ни материалами этого дела и вообще не имел бы такой возможности судить об этом. Поэтому все мои рассуждения относительно статьи 55 и ее части третьей не имеют отношения к конкретному делу, о котором Вы ведете речь. Они в качестве просто аргументов, которые данную ситуацию высвечивают применительно к правам граждан, применительно к правам тех, кто ведет себя правомерно, интересы которых тоже нужно защищать от лиц, которым предъявляются обвинения в очень серьезных преступлениях. Вот и все.

Г.С. Каганер. Спасибо. И второй вопрос. Скажите, пожалуйста, Валерий Васильевич, почему Вы не коснулись вопроса, который я ставил — статьи 216 Уголовно-процессуального кодекса? Я же ведь ставил вопрос только о том, что она не соответствует Конституции, потому что прокурор вышел за рамки. Вы сослались на шестой раздел, все понятно. Я могу согласиться с Вами, что доводы оппонента тоже требуют определенного внимания. Не потому, что адвокат говорит все правильно. Да, требуется переходный период. Но я-то говорю не о переходном периоде. Я говорю о нарушении прокуратурой статьи 216 Уголовно-процессуального кодекса, которая противоречит Конституции. И ссылаюсь на статью 22 (часть 2), что его права были нарушены.

В.В. Лазарев. Есть один формальный момент. Я не касался статьи 216, поскольку (я исхожу из того), предмет Ваших запросов являются три статьи: 90, 96 и 122. Вот это формальный момент. А второй момент — статья 216, насколько я понимаю, она касается исключительно каких-то обстоятельств именно Вашего дела, каких-то специфических особых обстоятельств именно Вашего дела. А вот от этих обстоятельств, как Вы поняли из ответа на первый вопрос, ухожу.

Г.С. Каганер. Валерий Васильевич, это касается... Почему мы обратились в Конституционный Суд? Да не потому, что Конституционный Суд примет решение в отношении Пустовалова. Такая ситуация может сложиться с Ивановым, Сидоровым, Козловым в любое время. Разговор о том, что прокурор избрал меру пресечения, когда ее максимально допустимые сроки содержания под стражей согласно статье 97 были исчерпаны.

В.В. Лазарев. Значит, опять ссылаюсь на декабрьское определение Конституционного Суда 2001 года, где рассматривается статья 97, жалобы как раз были связаны со статьей 97, и там очень четко сказано, что сроки не могут превышать общий срок содержания под стражей. Следовательно, в этой части я могу только предположить, что какая-то инстанция, кассационная или какая, не принимала во внимание того положения, что общий срок не может превышать установленного непосредственно в законе.

Г.С. Каганер. Извините, они не принимают во внимание, а говорят, что статья 216 позволяет прокурору, и больше ничего не говорят.

В.В. Лазарев. Она позволяет в рамках общего срока, но не более. Так сказано Конституционным Судом в том определении...

Г.С. Каганер. Валерий Васильевич, я не представлял два документа. Протест есть. Извините, уважаемые члены Конституционного Суда, я не представлял вам эти документы потому, что этого не требовалось. Вот есть постановление президиума Московского городского суда и есть протест, в котором...

Г.А. Жилин. Георгий Самойлович, извините, сейчас у нас стадия вопросов. Вы сможете заявить ходатайство о приобщении этих документов потом. Вы будете выступать и сейчас можете, если считаете это необходимым. Давайте все-таки по регламенту.

Г.С. Каганер. Извините, вопросов нет.

В.В. Лазарев. Если можно, я все-таки процитирую резолютивную часть определения от 7 декабря 2001 года. Вот что там говорится: вытекающий из указанных решений Конституционного Суда Российской Федерации и настоящего определения конституционно-правовой смысл предписаний части седьмой статьи 97 УПК Российской Федерации (там и часть пятая тоже фигурировала), как не допускающих возможность продления срока содержания обвиняемого под стражей при возвращении уголовного дела на новое расследование, неоднократно и без ограничения во времени, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Вот ответ на Ваш вопрос. Определение Конституционного Суда от 7 декабря 2001 года, самое последнее. По-видимому, в дополнение к тем, которыми Вы располагаете.

Г.А. Жилин. Спасибо, Валерий Васильевич.

Уважаемые судьи, будут вопросы у вас? Пожалуйста, Виктор Осипович.

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, если бы конституционный порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, законодателем был введен в действие, допустим, с 7 ноября 2017 года, сохранение существующего порядка Вы и в этом случае считали бы конституционным, соразмерным, отвечающим конституционно-правовым ценностям, целям и прочее? Вы говорили о том, что

законодатель по своему усмотрению определяет сроки, период приведения в соответствие законодательства с Конституцией Российской Федерации.

Но законодатель не связан никакими сроками. Он только по своему усмотрению действует либо соотносит свое поведение (должен соотносить) с какими-то конституционными принципами, идеями, идеалами, общим духом Конституции, должен руководствоваться положениями той же 2 статьи, 18 статьи Конституции Российской Федерации.

В.В. Лазарев. Ваша честь, я понимаю, что, да, конечно, законодатель должен руководствоваться и общим духом и так далее. Но две вещи хочу сказать. Законодатель все это время (и вы хорошо это знаете, поскольку здесь, в этих стенах, не один раз проблема действия Уголовно-процессуального кодекса рассматривалась), очень активно работал над новым Уголовно-процессуальным кодексом.

Полагаю, никто не обвинит в бездеятельности законодателя. Полагаю, никто не скажет о том (это возвращаясь к соответствующему положению из Постановления Конституционного Суда), что законодатель откладывал решение этих вопросов, да еще откладывал на неопределенное время. Нет. Велась активная постоянная работа. Это, во-первых.

Во-вторых, сказать, что это субъективное... ну вы знаете, сколько у нас законодательствует... депутатский корпус, Совет Федерации, да еще и Президент подписывает — не могу сказать, что это субъективно, полагаю, что это проработка надлежащая, с участием разных ведомств и соответственно очень взвешенная, взвешенный учет самых разных обстоятельств. Вот как мне представляется. Хотя Вы, естественно, правы. Над законодателем этот дамоклов меч висел, имея в виду все-таки незатягивание до 2017 года и соблюдение соответствующих принципов Конституции.

Теперь вопрос решен, и это третий момент, я еще раз с формальной точки зрения обращаю ваше внимание, что никто пока в Конституционном Суде эту норму не обжаловал, как только она будет предметом здесь обжалования, начнутся дискуссии, какой срок оптимален: 50 лет или больше.

Спасибо.

Г.А. Жилин. Еще вопросы?

Пожалуйста, Валерий Дмитриевич.

В.Д. Зорькин. У меня к уважаемым представителям, мне все равно, кто из них будет отвечать, первый вопрос. Правильно ли я понял позицию вашей стороны, что вот такая отсрочка вызвана экономической неготовностью судов, то есть необеспеченностью их экономической базы, финансовой деятельности для осуществления вот этой процедуры именно судами?

В.В. Лазарев. Поскольку я немножечко касался экономической стороны, то приходится и мне отвечать, и я надеюсь, что коллега дополнит.

Полагаю, что это не единственное, что могло приниматься во внимание. Хотя это одно из обстоятельств, причем не сугубо экономическое. Мы знаем, что у судов, конечно, на конверты, конверты нет, так сказать... Пока еще идет судебная реформа, а судебная реформа — это не только экономические, но и целый ряд иных обстоятельств, вот в комплексе. Ваша честь, я бы не делал упор только на одном обстоятельстве — экономического характера. Думаю, что здесь целый комплекс таких обстоятельств.

В.Д. Зорькин. Значит, экономическое обстоятельство присутствует все же, да?

В.В. Лазарев. Думаю, присутствует, поскольку возложить на орган, который не имеет штатов, который не имеет возможностей физических рассматривать, тем более всякое дело по определению такой меры, как содержание под стражей, конечно же, и экономический фактор в данном случае присутствует, понимая его широко, не имея в виду только вот выделение в бюджете, это слишком узко.

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, поскольку Вы сказали, если я правильно Вас понял, что это все же есть ограничение конституционного права, да, то все же, думаю, необходимо в этом случае выяснить, какие же конституционные основания для этого ограничения? Если одна из этих причин, как Вы сказали, экономического плана, то есть недофинансирование судов, то какие еще конкретные причины? Вы сказали, что предполагаются и другие. Но Суд не может руководствоваться указанием «и другие».

В.В. Лазарев. Да, не может. И главным образом, Ваша честь, в первую очередь, в самую первую очередь это абзац второй пункта 6 второго раздела Конституции. Вот оно — правовое основание, которым, естественно, могли руководствоваться законодательные органы.

В.Д. Зорькин. Теперь, вот, как раз к этим заключительным положениям. Заключительные положения в качестве переходного периода, как Вы считаете, они дают возможность вот такого пролонгирования и оценки законодателем по собственному усмотрению, сколько лет должно быть — это 14 или с 2017 года, как уважаемый коллега сказал, исходя из чего определяется этот переходный период, поскольку его применением ограничивается право, предусмотренное Конституцией?

В.В. Лазарев. Исходя из самого большого многообразия, самых разных факторов. Ну хотя бы из того, вот Вы примите во внимание, пожалуйста, постольку поскольку постоянно требуемая и в Ваших решениях Конституционного Суда, постоянно делается отсылка к актам международного права — к соответствующим фактам о правах. То обстоятельство, что соответствующие европейские эксперты, которые затребовали Уголовно-процессуальный кодекс, еще его и перевести надо было соответствующим образом, экспертизу проводили и так далее, обстоятельство или не обстоятельство? Полагаю, это одно из обстоятельств, которое также в данном случае может быть положено при рассуждении относительно того, каким этот срок должен быть.

Но еще раз скажу, эта норма, ни та ни другая, не подвергается сомнению, вот в чем дело. Это не предмет сегодня особой дискуссии.

В.Д. Зорькин. Уважаемый председательствующий, я не смею дальше настаивать, но я с Вашего позволения еще имею вопросы.

Г.А. Жилин. Давайте так договоримся, учитывая, что есть регламент, мы им связаны, после перерыва будет иметь возможность задать вопросы. Объявляется перерыв на 30 минут.

<...>

Г.А. Жилин. Судебное заседание продолжается.

Продолжим вопросы, пожалуйста, Валерий Дмитриевич.

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, следуя Вашим рассуждениям, обратимся к международным документам. Правильно ли я Вас понял,

что причины, по которым отложен вот этот порядок, вытекающий из соответствующей статьи Конституции, он заключается в том, что не законодатель не успел подготовить, — вот эти фактические обстоятельства — финансирование, готовность аппарата судов и так далее к решению этих вопросов?

В.В. Лазарев. Ваша честь, во-первых, мой коллега располагает данными гораздо большими, нежели я, поскольку он представляет, так сказать, законодательный корпус непосредственно.

А во-вторых, я еще раз подчеркиваю, что нельзя одно-два или три обстоятельства иметь в виду. Это как раз то, чем очень сложно здесь заниматься, потому что фактические обстоятельства очень многообразны. Самые разные фактические обстоятельства влияли на законодательный процесс, который не прекращался в части подготовки Уголовно-процессуального кодекса ни на минуту. Он постоянно шел, но постоянно были обстоятельства того, другого плана, когда этот срок затягивался. И когда определяли соответственно вот эту норму — 2004 год, тоже, очевидно, нельзя связывать лишь с экономическими... Готовность вообще судей, вот так вот сразу — готовность — могут ли они вот так сразу перейти на новый порядок, я не знаю. Я боюсь ответить на этот вопрос.

Словом, какие-то политические обстоятельства, конечно же, могли быть приняты во внимание. Законодательный орган, вы знаете хорошо, это и политическое решение вопроса.

То есть я лично апеллирую не лишь к одному-единственному фактору, а к их совокупности.

В.Д. Зорькин. Тогда давайте уточним все же то, что Вы доподлинно знаете. Законодатель все же принял эту норму в новом УПК, и, следовательно, свою часть пути он прошел. То есть от законодателя нынче ничего уже не зависит, а зависит именно от тех, других каких-то обстоятельств, которые Вы считаете, что существуют. Да?

В.В. Лазарев. Да, наверное, существуют, конечно.

В.Д. Зорькин. Если это так, тогда перейдем к международным документам, это пора как раз сделать. Извините, уважаемый председательствующий, у меня еще вопросы есть...

<...>

Г.А. Жилин. ...Валерий Васильевич, пожалуйста, Вам слово.

В.В. Лазарев. Высокий Суд, все-таки полемика, которая состоялась здесь, в заседании, ведется без учета действия статьи 10 Федерального закона о введении нового Уголовно-процессуального кодекса в действие. Заявители не оспаривают норм статьи 10, ни первой части, где дается перечень полномочий, которые должны будут переданы судам, ни второй части, где идет речь о сроке — до 1 января 2004 года решение по этим вопросам принимает прокурор.

Эта норма также не была предметом рассмотрения. Тем более не была предметом рассмотрения или оспаривания на предмет конституционности третья часть статьи 10, на которую я особо обращаю внимание, поскольку она, полагаю, является определяющей в решении соответствующих вопросов. А часть третья говорит: при решении вопроса об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу прокурор руководствуется требованиями, предъявляемыми к избранию этой меры пресечения Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. То есть уже действующий

щим Кодексом, то есть уже теми нормами, которые очень четко определяют основания использования этой меры пресечения.

И наконец, последнее. За сторонами, во всяком случае, сохраняется право обжалования законности и обоснованности решений прокурора в суд. Полагаю, что эта норма достаточно определенно решает все вопросы защиты прав тех, в отношении кого избрана данная мера пресечения.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Закрепленное Конституцией Российской Федерации право на свободу и личную неприкосновенность (статья 22, часть 1) относится к числу основных прав человека, неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения (статья 17, часть 2), а конституционно установленные особые уголовно-процессуальные гарантии судебной защиты данного права в силу статьи 18 Конституции Российской Федерации являются непосредственно действующими и, следовательно, определяющими смысл, содержание и применение соответствующих положений уголовно-процессуального законодательства, равно как и деятельность законодательной власти по его принятию, изменению и дополнению.

Предусмотрев в абзаце втором пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения», что до приведения уголовно-процессуального законодательства в соответствие с конституционными положениями сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, Конституция Российской Федерации тем самым обязала законодателя в течение переходного периода, конкретные временные границы которого ею не определялись, внести изменения в действующее законодательство, с тем чтобы нормы о применении ареста (заключения под стражу) и содержании под стражей только на основании судебного решения и о предельном 48-часовом сроке задержания лица до вынесения судебного решения вошли в качестве обязательного элемента в механизм правового регулирования применения мер процессуального принуждения.

...После принятия Конституции Российской Федерации прошел значительный срок, достаточный не только для выполнения законодателем предписания абзаца второго пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации о приведении уголовно-процессуального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, но и для обеспечения его действия, меняя конституционное значение переходных положений, содержащихся в Конституции Российской Федерации, поскольку временные нормы фактически становятся постоянно действующими и в таком качестве нарушают не только право, гарантированное статьей 22 Конституции Российской Федерации, но и провозглашенный ею принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина (статья 18).

...Гарантии права на судебную защиту, которое как неотчуждаемое и принадлежащее каждому от рождения должно быть обеспечено наиболее полным образом, не могут быть компенсированы предоставлением — на основании действующего регулирования — обвиняемому и подозреваемому, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, возможности обжаловать в судебном порядке незаконность и необоснованность ареста или продления срока содержания под стражей (статьи 220.1 и 220.2 УПК РСФСР), поскольку при этом допускается ограничение свободы и личной неприкосновенности вне судебного контроля в течение значительного времени (до момента рассмотрения судом соответствующей жалобы).

... До 1 января 2004 года решения по таким вопросам по-прежнему принимает прокурор.

Следовательно, до наступления указанного срока порядок внесудебного ограничения свободы и личной неприкосновенности по-прежнему сохраняется в качестве составной части правовой системы Российской Федерации, т.е. применительно к этому периоду фактически рассматривается законодателем как соответствующий Конституции Российской Федерации. Тем самым предписание абзаца второго пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации реализовано им сугубо формально, чем нарушается действительный смысл данного предписания. Сохранение прежнего порядка задержания и применения в качестве меры пресечения заключения под стражу является отступлением не только от провозглашенных статьями 22 (часть 2) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации особых процессуальных гарантий права на свободу и личную неприкосновенность, но и от закрепленных в статьях 17 и 18 Конституции Российской Федерации принципа непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина, обязанности Российской Федерации признавать и гарантировать их в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, не согласуется с сохраняющими свою силу правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу, а также несовместимо с принятыми на себя Россией обязательствами в связи с ратификацией ею Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положения статей 90, 96, 122 и 216 УПК РСФСР, допускающие задержание лица, подозреваемого в совершении преступления, на срок свыше 48 часов и применение в качестве меры пресечения заключения под стражу без судебного решения, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17, 22 и 46 (часть 1), а также абзацу второму пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения».

Данные положения УПК РСФСР, а также все иные нормативные правовые положения, допускающие задержание до судебного решения на срок свыше 48 часов, а также арест (заключение под стражу) и содержание под стражей без судебного решения с 1 июля 2002 года не подлежат применению.

2. Федеральному Собранию надлежит незамедлительно внести в законодательство изменения, с тем чтобы обеспечить введение в действие норм, предусматривающих судебный порядок применения ареста (заключения под стражу), содержания под стражей, а также задержания подозреваемого на срок свыше 48 часов, с 1 июля 2002 года.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 2 апреля 2002 г. № 7-П

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата
представительного органа местного самоуправления»
и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва
депутата представительного органа местного самоуправления,
выборного должностного лица местного самоуправления
в Корякском автономном округе» в связи с жалобами
заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г. Морщаковой, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием заявителей — А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева, а также представителя Ю.А. Хнаева — кандидата юридических наук А.А. Сергеева, представителя Законодательного Собрания Красноярского края и Губернатора Красноярского края — кандидата юридических наук А.В. Демина

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, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе».

Поводом к рассмотрению дела явились жалоба гражданина А.Г. Злобина и жалоба мэра поселка городского типа Палана Корякского автономного округа Ю.А. Хнаева на нарушение их конституционных прав и свобод в сфере осуществления местного самоуправления положениями соответственно Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе».

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 Н.С. Бондаря, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Государственной Думы — постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, от Президента Российской Федерации — полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации Б.А. Горохова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — Н.А. Кулясовой, исследовав заключение эксперта — доктора юридических наук С.А. Авакьяна и заключение Московской государственной юридической академии, а также иные документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...заявители, не ставя перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке конституционности собственно института отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, оспаривают следующие положения Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», касающиеся оснований и порядка такого отзыва:

положения о том, что выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозвано вследствие утраты доверия избирателей, как не устанавливающие конкретные основания утраты доверия (статья 1 Закона Красноярского края и пункт 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа);

положения, регулирующие процедуру отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, как не предусматривающие обязательность уведомления выборного должностного лица о предстоящем собрании инициативной группы и истребования объяснений у отзываемого лица (статьи 6 и 10 Закона Красноярского края);

положения, закрепляющие условия внесения предложения в представительный орган местного самоуправления о проведении голосования об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления, как не предусматривающие сбор подписей достаточного числа избирателей в поддержку голосования (пункт 1 статьи 11 Закона Красноярского края);

положения, устанавливающие порядок рассмотрения представительным органом местного самоуправления вопроса о назначении голосования об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления, как не содержащие указания на необходимость подтверждения выдвигаемых оснований отзыва фактическими обстоятельствами и не предусматривающие обязательность уведомления этого лица о времени и месте заседания представительного органа местного самоуправления (статья 5 и пункт 9 статьи 13 Закона Красноярского края);

положения, в силу которых отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшинством от общего числа граждан, имеющих право участвовать в голосовании (подпункты «а» и «в» пункта 3 статьи 26 Закона Красноярского края, статья 37 и пункт 1 статьи 39 Закона Чукотского автономного округа).

Кроме того, в жалобе А.Г. Злобина указывается, что пункт 8 статьи 26 Закона Красноярского края — в противоречие с соответствующими нормами трудового законодательства — не содержит формулировку записи увольнения в трудовой книжке в случае признания выборного должностного лица местного самоуправления отозванным. Однако данная жалоба в этой части не подлежит рассмотрению, поскольку разрешение такого вопроса к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

По мнению заявителей, оспариваемые нормы допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотреблений им, в частности по политическим мотивам; тем самым один институт непосредственной демократии (отзыв выборного должностного лица) противопоставляется другому (выборам), нарушаются конституционное право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляется достоинство личности, что противоречит статьям 3 (части 2 и 3), 13 (части 1, 2 и 3), 19 (часть 1), 21 (часть 1), 32 (часть 2), 130 (часть 2) и 133 Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Высокий Суд!

Полагаю, что в тех выступлениях, которые прозвучали как с той, так и с другой стороны, было очень много аргументов, которые нуждаются в осмыслении, но выступление уважаемого эксперта, уважаемого Сурена Адибековича настолько полно и всесторонне дает ответы на многие вопросы, что просто хотелось бы, за исключением, пожалуй, одного пункта, о чем чуть далее, хотелось бы просто присоединиться к основным его выводам.

В качестве постоянного представителя Государственной Думы мне хочется все-таки обратить внимание на некоторые моменты.

Во-первых, должно констатировать, что ни одна норма федерального закона сегодня не подвергается сомнению на предмет ее конституционности

или неконституционности. На предмет неконституционности. Некоторые вопросы звучали в этом отношении, но я полагаю, что это не предмет рассмотрения в сегодняшнем, во всяком случае, процессе.

Во-вторых, в настоящее время ведется серьезная работа, в том числе и в Государственной Думе, по проблеме разграничения компетенции федерации, субъекта Федерации и органов местного самоуправления. Очень большая комиссия, рабочая группа комиссии и несколько рабочих групп работают в этом направлении, и с этой точки зрения, конечно же, для законодателя, для Государственной Думы в частности, многие положения имеют принципиальное значение, те, которые сегодня являлись предметом дискуссий, и в особенности они приобретают значение в свете того, как будет сформулирована ваша позиция по каким-то общим принципиальным вопросам.

В-третьих, представляется, что хотя институт отзыва не зафиксирован непосредственно в Конституции, конечно же, это конституционно-правовой институт уже хотя бы потому, что он осяцается статьей 72 Конституции, согласно которой в совместном ведении Федерации и субъекта Федерации находится установление общих принципов организации местного самоуправления и отзыв депутата предусмотрен в качестве такого общего принципа. И не могу не выразить удовлетворение в том плане, что обратившиеся в Конституционный Суд не подвергают сомнению конституционность этого института.

В-четвертых, на мой взгляд, я не знаком, просто не располагал ни одним из тех четырех заключений, о которых упомянул здесь один из заявителей, но если действительно там такая идея проводится, а именно: идея того, что нужно все-таки проводить разницу между позициями в отношении органов государственной власти, общих принципов организации органов представительной, законодательной и исполнительной власти и органами местного самоуправления, такая позиция, кстати, прозвучала и в выступлении уважаемого Сурена Адибековича, я эту позицию разделяю. Следовательно, необходимо постоянно видеть, что здесь очень такая материя тонкая, щепетильная проблема того, что мы имеем дело с местным самоуправлением, не буду 12-ю или какую-то другую статью Конституции здесь воспроизводить.

Следующий момент — конституционная ответственность очень, конечно же, своеобразный институт, точно так же весьма специфичны нормы конституционные, нормы самой Конституции, нормы конституционные вообще. Они специфичны, они отличаются от норм гражданского или уголовного права, где составы соответственно очень формализованные, где все формализованно...

Более того, рассматривая этот институт отзыва депутатов в качестве одного из институтов конституционной ответственности, полагаю, хотя здесь необходимы дополнительные усилия, может быть творческого, научного характера, что в одних случаях это проявление конституционно-правовой ответственности, а в других — нечто иное. В других нечто и иное, именно то самое конституционно-правовое принуждение. Есть административно-правовое принуждение, которое не исчерпывается мерами ответственности, и в данном случае здесь так же.

Предположим (и, кстати, с этой точки зрения и проблема доверия или недоверия избирателей — обыкновенный элементарный пример; вообще

почаще бы какие-то элементарные примеры — и через призму единичного и особенного выходить на некоторые общего характера «размышлизмы», простите, на некоторые общие положения), всем в оскомину пример обеспечения теплом, будь то завоз угля или нечто иное. Предположим, идет кандидат, не было две зимы тепла, он идет и говорит: обеспечу вам в течение... до января месяца тепло будет и так далее, — обещания ... Конечно, вне всякого сомнения, надо смотреть: по его вине — не по его вине тепла нет. Утрата доверия? Думаю, что вполне может иметь место утрата доверия, и в ходе дебатов в этом процессе отзыва, дебатов между той и другой сторонами, конечно, она будет просматриваться. Есть вина — голосую за отзыв, не вижу вины — голосую против отзыва. Конкретные дела. Естественно, они в данном случае свидетельство утраты или неутраты.

Очень правильно Сурен Адиекович говорил здесь о нарушении этических норм. Я, правда, признаюсь, противник того, чтобы за нарушение этических норм следовала юридическая ответственность, именно юридическая ответственность, да еще и отрешение от должности. Эту норму, не буду ее сейчас называть, вы понимаете какую, считаю не правовой все-таки. Такая мера за дисциплинарное... и тем не менее такие сильные последствия, это не правовая мера. Что есть, то есть.

Вообще-то применительно к лицу, которое избрано не просто населением, а населением, у которого все на виду происходит... (конечно, здесь пьянство — вопрос такой, что надо под ним понимать то, другое или третье). И вот с этой точки зрения опять же выхожу на общую позицию. Полагаю, что за Федерацией и за субъектом остается определение общих принципов, общность их разная может быть. Но тем не менее и те и другие определяют принципы, скажем, отзыв — это принцип в федеральном законе. Утрата доверия — это тоже принцип, но это уже более конкретизированный субъект Федерации, может, этот принцип и более конкретизирован. А вот уже конкретизация на более низком уровне, думаю, дело местного самоуправления. Мы как-то были в Финляндии. Тогда стояла проблема борьбы с пьянством. У них вытрезвителей нет, но какие-то будки есть, мы спрашиваем: кого в будку забираете? Они говорят: если вдоль дороги лежит, мы его не берем, если поперек, мы его забираем. Так вот в праве муниципальном можно предусмотреть условия такого рода. А то мы можем говорить: то ли он там дома, то ли не дома, — мы же все понимаем, о чем речь идет.

Или конкретный пример. У нас очень много депутатов, которые, избираясь, вообще никогда не появляются в соответствующем зале. Конечно, какой-то документ констатирует, здесь вели речь о том, какой-то орган должен. Да разве судебный орган должен? Настаивали на юрисдикционном здесь порядке. Это что, каждый раз суд сюда вовлекать? Нарушение этических норм, нарушение такого рода вещей. Какой-то документ, он констатирует, и на основании этого можно возбуждать.

Я был делал разницу между основаниями возбуждения процесса, которые, с моей точки зрения, нужно, в особенности процессуально, конечно, очень сильно урегулировать, дабы исключить многие вещи, процессуально в плане возбуждения вопроса. Но никак нельзя никаким образом связывать волеизъявление населения. Вот население вольно само определяться: доверя-

ет или не доверяет, оставить или не оставить на этом посту. Иначе мы все сверху хотим за него решить. Нельзя этого сделать. А процессуальные гарантии, конечно, должны быть выписаны. И с этой точки зрения многие положения из известных постановлений Конституционного Суда могут с определенными оговорками быть экстраполированы.

И последнее. Полагаю, что, хотим мы того или не хотим, и в этой части я не особенно согласен с ответами, которые звучали из уст профессора, уважаемого эксперта Сурена Адибековича, относительно политичности, когда хозяйствующие субъекты спорят — да, политика исключается. Но, извините меня, реализация конституционно-правовых норм изначально, начиная с выборов и заканчивая всем процессом, — это политизированная сфера, это политическая борьба, это политическая деятельность. И с этой точки зрения говорят «из политических соображений». А почему бы и нет? Вот в одном из законов написано: политическое объединение, которое выдвинуло кандидата, может и возбудить вопрос об отзыве. Я полагаю, да. Как же? Выдвинут он тем объединением, которое стоит на страже, скажем, предпринимателей или, наоборот, тех, кто крестьяне, не важно, или на той или другой стороне, а потом вдруг, нет, конечно, пожалуйста, можешь сменить свою политическую ориентацию хоть семь раз, но уйди с этой должности, или тебя должны отозвать с нее, поскольку население тебя выбирало в качестве представителя данной политической партии, данного политического объединения с соответствующей программой. А ты вместо того, чтобы эту программу выполнять, переходишь в другую партию с тем, чтобы эту программу блокировать. Конечно, нужны доказательства. Это правильно. Нужны документы соответствующие, и потом нужна борьба: отзывать или не отзывать. Но в любом случае это борьба политическая, и мы не должны здесь стыдливо делать вид, что «тут политика», что «хотят конкуренты», да еще, как здесь было сказано, «с помощью денег», «деньги есть — любого свалить можно». Конечно, деньги есть, любую должность занять можно. С моей точки зрения, это не юридические аргументы. Спасибо.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 4 апреля 2002 г. № 8-П

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
Федерального закона «Об общих принципах организации
законодательных (представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации»
в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн)
Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного
Совета — Хасэ Республики Адыгея»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) — заместителя Председателя Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) А.Р. Данилова, народного депутата Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) А.Н. Ким-Кимэна и кандидата юридических наук Ю.Н. Бацева, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — доктора юридических наук А.С. Саломаткина и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 8 февраля 2001 года).

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Я. Сливы, объяснения представителей сторон, заключения экспертов — кандидатов юридических наук А.А. Сергеева и Н.М. Колосовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которых устанавливаются непосредственно не закрепленные Конституцией Российской Федерации меры федерального воздействия, применяемые в случаях неисполнения судебных решений о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а именно досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, а также закрепляется досрочное прекращение каждым из этих органов полномочий другого в связи с отказом от приведения принятого им нормативного правового акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией, уставом субъекта Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Если можно, я задал бы несколько вопросов — возможно, Александру Николаевичу или Анатолию Романовичу.

Первый вопрос таков. Насколько я понимаю — правда, речь шла о публично-правовой ответственности — Республика и Вы как представитель Республики признаете институт конституционно-правовой ответственности, ответственности органов власти субъекта Федерации?

М.В. Баглай. К кому Вы обращаетесь?

В.В. Лазарев. Ну может быть, к Александру Николаевичу.

Н.В. Витрук. Пожалуйста.

А.Н. Ким-Кимэн. Спасибо за Ваш вопрос и за Вашу заинтересованность. Мы признаем действительно конституционно-правовую ответственность субъектов Российской Федерации в той части, которая отражена в Конституции Российской Федерации, как то, что Президент Российской Федерации может приостанавливать акты исполнительной ветви власти субъектов Федерации и решением Конституционного Суда Российской Федерации акты

представительных (законодательных) органов могут быть признаны неконституционными.

В.В. Лазарев. Уважаемый Александр Николаевич, в связи с этим и в аспекте Вашего ответа на первый вопрос у меня вопрос второй. Нормы Конституции Республики Саха (Якутия) предусматривают ответственность органов государственной власти — как представительного, так и исполнительных органов власти — за те нарушения, которые предусмотрены оспариваемыми нормами оспариваемого Закона?

Очень хотелось бы, чтобы Вы привели нормы Конституции Республики, которые ответственность такого рода предусматривают.

А.Н. Ким-Кимэн. Да, действительно правильный вопрос, совершенно справедливый. В нашей Конституции (Основном Законе) есть ответственность Президента Республики Саха (Якутия) за принятие решений, которые противоречат Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. За это мы можем оказать недоверие Президенту. Используется специальная процедура, в том числе решение Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) о наличии такого состава.

В.В. Лазарев. За невыполнение федерального закона и Конституции Российской Федерации...

А.Н. Ким-Кимэн. Да.

В.В. Лазарев. А представительный орган в стороне от такого...

А.Н. Ким-Кимэн. А представительный орган, он... Мы должны самокритично сказать о том, что в Конституции Республики Саха (Якутия) нет баланса интересов между ветвями власти. Парламент может объявить недоверие Президенту, а в свою очередь Президент не имеет такого права. Но в соответствии с Федеральным законом, о котором сегодня идет речь, Президент имеет такое право; мы должны привести в соответствие нашу Конституцию. В этой части мы принимаем Ваше замечание.

В.В. Лазарев. Ну какого рода замечание... У меня просто вопрос.

И наконец, третий вопрос — именно в связи с Вашим выступлением, уважаемый Александр Николаевич. Я с Вами, видимо, соглашусь, что должна быть взаимная ответственность органов федеральных перед... и органов субъекта перед федеральными. Взаимная ответственность за соответствующие нарушения. Во всяком случае, Вы ставите вопрос об ответственности федеральных органов государственной власти. Вносились ли в Государственную Думу такого рода законопроекты? Использовала ли Республика право законодательной инициативы в этом плане?

А.Н. Ким-Кимэн. Спасибо. Мы имеем такие планы и надеемся, что в Государственной Думе те законодательные инициативы, которые исходят из Республики, будут очень серьезно прорабатываться и приниматься к рассмотрению. К сожалению, сегодня мы хотим сказать о том, что Республика Саха (Якутия) имеет всего-навсего одного депутата, а этого недостаточно для того, чтобы как-то действительно — ну какое слово тут применить, может быть, сказать обычно применяемое — «пролоббировать» те или иные интересы. Мы все время остаемся в меньшинстве, и наш голос — как голос вопиющего в пустыне.

В.В. Лазарев. Спасибо. У меня нет вопросов.

<...>

М.В. Баглай. ...Приступаем к заслушиванию представителей другой стороны. Валерий Васильевич, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые судьи Конституционного Суда! Уважаемые участники процесса!

Оспариваемые нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были инициированы Президентом Российской Федерации. И, как известно, несмотря на неодобрение данного Закона со стороны Совета Федерации, Президент подписал данный Закон. И с этой точки зрения, я сегодня как раз хотел, чтобы вначале прозвучали аргументы Михаила Алексеевича, но так сложилось, что вновь мне приходится первому выступать. И наверное, я бы поддержал эти аргументы Михаила Алексеевича уже по той простой причине, что они были поддержаны Государственной Думой при обсуждении, при прохождении данного законопроекта, при принятии данного законопроекта.

Государственная Дума свою волю выразила. И было бы извращением этой воли, если бы представитель Государственной Думы ставил вопрос вслед за заявителями о конституционности, просил бы Конституционный Суд признать неконституционными соответствующие нормы. Вот те результаты голосования, которые имели место быть в Государственной Думе. Первое чтение: «за» — 357, «против» — 28, «воздержались» — 2 человека. Второе чтение: «за» — 398, «против» — 6, «воздержались» — 2 человека. Ну и, наконец, когда преодолевалось как бы вето (Совет Федерации, как известно, вернул Закон в Государственную Думу, а Государственная Дума проводила голосование по Закону без работы в согласительной комиссии), «за» — 362, «против» — 35, «воздержались» — 8. Таким образом, воля Государственной Думы однозначно проявлена. Было это не так давно. И с этой точки зрения ничто, во всяком случае, я не располагаю ни одним таким документом или свидетельством, которые позволяли бы усомниться в данной воле и говорить, что она в каком-то плане изменена.

Но вот здесь будет то «но», которое позволяет мне несколько порассуждать и несколько проанализировать соответствующий запрос двух республик, поскольку я полагаю, что, конечно же, эти запросы не возникли на пустом месте, поскольку, мне кажется, что за этими запросами есть определенная позиция. И позиция, которая с какой-то точки зрения требует уважительного к ней отношения. Я говорю: «уважительного отношения». Дело в том, что не только в поступивших запросах, но и в некоторых документах и некоторых выступлениях депутатов примерно подобного рода вопросы ставились. Вот, скажем, в заключении Правового управления, когда закон поступил на первое чтение, говорилось: относительно принятия федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — представляется, что такое полномочие должно быть зафиксировано в Конституции Российской Федерации, поскольку оно касается основ взаимоотношений Федерации и субъектов, ее составляющих.

То есть примерно то же, что прозвучало соответственно в запросе. Сомнения и от депутатов так или иначе имели место быть. Вот, скажем, высту-

пление депутата Владимира Александровича Рыжкова: «Здесь есть коллизия с Конституцией, ибо если отрешение высшего должностного лица можно обосновать тем, что по Конституции исполнительная власть представляет единую систему [(кстати, это очень важно различие — идет ли речь об исполнительном органе или о представительном. На это я бы также хотел обратить внимание и в данном случае просто цитирую сейчас депутата Владимира Александровича Рыжкова (это стенограмма от 31 января 2000 года)], то в Конституции нет ни единого намека на то, что федеральные органы государственной власти могут распускать законодательные органы субъектов Федерации». «Есть сомнения, — продолжаю дальше цитировать это выступление — в конституционности самого факта отрешения высших должностных лиц субъектов Федерации. Дело в том, что в Конституции содержится исчерпывающий перечень полномочий Президента, и, в частности, в части 2 статьи 85 есть полномочие о временной приостановке актов высшего должностного лица субъекта Федерации».

Можно было бы и продолжить цитирование стенограммы по обсуждению данного законопроекта. Во всяком случае, вот такого рода сомнения, на мой взгляд, очень концентрированно отразились (я, может быть, в данном случае беру на себя ту функцию, которая принадлежит моему коллеге из Совета Федерации)... Но тем не менее Вишняков — член Совета Федерации, который докладывал этот Закон, мне кажется, концентрированно выразил позицию большого числа депутатов. Он говорит, что сохранилось также подозрение (видите как — «подозрение») в том, что некоторые основные концептуальные положения Закона не соответствуют Конституции Российской Федерации. «Подозрение».

И вот с этой точки зрения, конечно же, рассмотрение сегодня в Конституционном Суде данных запросов должно снять и подозрение, и соответствующие вопросы, которые звучали в ходе обсуждения Закона. И я полагаю, и заявители, и депутаты, в том числе депутаты Государственной Думы, будут удовлетворены соответствующими аргументами.

Мне кажется, что сомнения будут часто еще возникать, поскольку сам Закон об общих принципах содержит не только общие принципы. И в этом беда двух законов об общих принципах. Увы, и в перспективе не исключены запросы, связанные с реализацией данных законов и на предмет соответствия их Конституции. Отнюдь не только общие принципы зафиксированы, в частности, в Законе, который сегодня подвергается анализу.

Поскольку защита прав — именно защита, я подчеркиваю, — относится к совместной компетенции, то, конечно же, и субъекты Российской Федерации должны принимать акты, предусматривающие ответственность должностных лиц органов государственной власти в случае, если нарушаются соответствующие права, во всяком случае, если имеют место те деликты, о которых вел речь уважаемый Николай Васильевич, в случае, если имеют место те нарушения, которые зафиксированы оспариваемыми сегодня нормами.

И вот Российская Федерация, конечно же, осуществляет контроль, и известны формы этого контроля. Кстати, и согласительные комиссии, которые должны использоваться Президентом, и приостановление соответствующе-

го акта, и обращение в Конституционный Суд — все это формы контроля со стороны федеративных органов.

Но если сегодня согласиться с тем, что федеральным законом мы можем прописывать конкретные полномочия высшей федеральной власти — представительной, исполнительной, судебной, Президента, то, мне кажется, процесс может оказаться необратимым, стоит только «начать», как говорили раньше. Это при том, что ответственность органов власти бесспорна. И в качестве конституционного, и в качестве государственно-правового принципа ответственность необходима, вне всякого сомнения. Но где ее прописывать? Насколько я понимаю, Республика Саха (Якутия) не возражает против публично-правовой ответственности, против такой ее разновидности, как конституционно-правовая ответственность. Но насколько я опять же понимаю, все-таки в законодательстве Республики не прописана достаточно полно, достаточно определенно и во всех механизмах эта самая ответственность.

И вот если заботит авторов механизм и форма, то, конечно же, они могли работать на опережение, они могли соответственно в своей Конституции, в своем законодательстве предусмотреть такие механизмы, чтобы тот закон, который сегодня подвергается сомнению в плане конституционности, никак не мог быть подвергнут сомнению ни с какой точки зрения. Он бы как раз проявлял волю, суверенную волю народа Республики Саха (Якутия), он бы как раз реализовывал те нормы Конституции Российской Федерации, согласно которым Конституцию Российской Федерации и федеральные законы надо исполнять. Исполнять надо.

Так вот почему в субъектах Федерации не идут по пути реализации этих конституционных норм, а, напротив, очень часто идут по пути нарушения? Ведь если бы не было той ситуации, если бы не было той фактуры, которая предопределила появление вот этого Закона, может быть, действительно все осталось бы на уровне тех механизмов, которые уже прописаны в Конституции Российской Федерации. Но, увы, практика пошла по тому пути, что во многих субъектах Федерации стали, если угодно, может быть, злоупотреблять своими правами. Во всяком случае, не предпринимали действий по реализации соответствующих норм федеральной Конституции. Вот этим вызвана ситуация. И думаю, что у Конституционного Суда в этом отношении есть возможности так же, как он делал это не один раз, при общей, может быть, спорности, дискуссионности такого подхода, вне всякого сомнения, применительно к данной ситуации можно было бы, как мне представляется, повторить те положения из ряда постановлений (сошлюсь, скажем, на Постановление от 1 декабря 1999 года, где были такие формулировки, как «в отсутствие иного регулирования», «когда отсутствуют иные механизмы». Вот сейчас — «в отсутствие регулирования в самом субъекте Федерации», «в отсутствие иных механизмов» мы признаем конституционность соответствующих норм и, возможно, вплоть до того, пока в республиках или вообще, простите, в субъектах Федерации не примут соответствующие законы, которые будут в полной степени реализовывать принцип конституционно-правовой ответственности, соответствующие нормы Конституции Российской Федерации.

Кстати, основа тому есть и в том плане, что норма, которая предусматривает замещение должностного лица, которого Президент освободил от должности, вначале такая норма была предложена безоговорочно, потом в ходе обсуждения сказали: «Как же так? В республиках, в субъектах федерации, в уставах, в конституциях уже предусмотрен порядок, согласно которому, если отрешают от должности должностное лицо, на его место приходит кто-то по-разному в разных субъектах Федерации». Поэтому нельзя ли это положение распространить в качестве общего принципа? В этом случае конституционность будет обоснована и с этой точки зрения.

Мне также кажется, что статья 72 Конституции Российской Федерации требует того, чтобы определить приоритеты — что в большей степени, а что в меньшей степени относится к компетенции Федерации или к компетенции субъектов Федерации? Именно так: что в большей, что в меньшей степени. И в случае, если какие-то вопросы относятся в большей степени к субъекту Федерации, то тогда федеральные нормы действуют до тех пор, пока нет норм субъектов Федерации.

У нас другой принцип есть: нормы субъекта Федерации действуют до тех пор, пока нет норм федерального закона, но мне кажется, что в данном случае должны действовать и тот и другой принципы, в зависимости от того, к чьей компетенции в большей степени относятся те или иные вопросы. Согласно Конституции (и здесь на это обращалось внимание) состав и порядок образования органов власти в субъекте Федерации это компетенция республики, компетенция субъекта Федерации. А если это так, то лично я логично делаю вывод: если они вправе определить и состав, и порядок образования, то субъекты Федерации в первую очередь вправе определить ответственность соответствующих органов, в том числе... и друг перед другом. Полагаю, здесь к запросу Республики Адыгея можно чуть-чуть обратиться, хотя и представители не присутствуют здесь, но думаю, там как раз также идет речь о взаимной ответственности властей республики друг перед другом, о сдержках и противовесах, о тех вопросах, которые в первую очередь являются предметом регулирования непосредственно в субъекте Федерации. Но коль скоро нет этого регулирования в субъекте Федерации, коль скоро субъект Федерации уходит от установления ответственности и тем самым от реализации соответствующих норм Конституции Российской Федерации, будьте добры, соответственно, следуйте тому закону, который установил определенный механизм. Конечно, в плане роспуска, в особенности Законодательного Собрания, возникает очень много вопросов. Почему? Да потому что наша Конституция по меньшей мере в трех статьях связывает с законодательным органом субъекта Федерации в том числе как бы даже едва ли не противостояние федеральным органам.

Следовательно, если мы распускаем законодательный орган субъекта Федерации вот в таком порядке, то тут возникает масса таких тонких юридических вопросов, на которые я сейчас не отвечаю, и завершаю только тем, с чего начинал. В данном случае, конечно же, существует масса нюансов, тонкостей в плане обоснования той воли, которая проявлена субъектом законодательной инициативы и Государственной Думой, которая принима-

ла этот закон. Мне кажется, это все-таки не гильотина, но все-таки это то ружье, которое, увы, может и выстрелить. Спасибо.

<...>

Т.Г. Морщакова. ...Переходим к вопросам, которые могут поставить судьи.

У судей есть вопросы к представителям стороны, принявшей оспариваемые акты?

Н.В. Витрук. У меня есть.

Т.Г. Морщакова. Пожалуйста, Николай Васильевич.

Т.Г. Морщакова. Я, видимо, обращаюсь прежде всего к Валерию Васильевичу, но в равной мере и ко всем остальным представителям в триедином лице: к двум докторам и двум профессорам.

Вот меры, которые предусмотрены настоящим Законом, меры ответственности — предупреждение, роспуск, отсрочка, отстранение от должности — это меры конституционной или иной ответственности или какого-то иного вида ответственности?

В.В. Лазарев. Мне кажется, что эта мера конституционной ответственности. Но когда я говорю о конституционной ответственности, то имею в виду не только Конституцию Российской Федерации, но и конституции в данном случае субъектов республик или уставы других субъектов Российской Федерации. И тогда она приобретает характер конституционный.

Н.В. Витрук. И Вы согласны с тем, что этот вид отношений по своей правовой природе носит характер конституционных отношений?

В.В. Лазарев. Да.

Н.В. Витрук. Как Вы полагаете, вот эти полномочия Президента и Государственной Думы по предупреждению, роспуску, отстранению от должности являются скрытыми конституционными полномочиями или же новыми полномочиями, установленными федеральным законом, то есть ординарными? Ну, и можно иначе как-то их назвать. Но они неконституционные.

В.В. Лазарев. Скорее, первое все-таки, поскольку еще и потому, что речь идет о реализации норм федеральной Конституции, тех норм, которые предусматривают ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации и федеральных законов. А поскольку речь идет все-таки об органах, да и высших органах государственной власти, то, на мой взгляд, это есть первое — то, что Вы определили как скрытые полномочия.

Н.В. Витрук. Конституционного характера?

В.В. Лазарев. Конституционного характера, тем более что в данном случае все ссылались и ссылаются на статью 80 Конституции Российской Федерации.

Н.В. Витрук. А в этом случае Вы не усматриваете известное противоречие между содержанием этого права, по характеру являющееся конституционным, и правовой формой закрепления этого права в простом федеральном законе?

В.В. Лазарев. Да, в этом смысле я готов с Вами согласиться, тут можно усмотреть. И может быть, лучше было бы в данном случае, если бы был конституционный закон. Многие вопросы снимались бы, а не просто федеральный закон, вне всякого сомнения. Но с какой-то точки зрения можно обосновать и то, что имеет место быть.

Н.В. Витрук. Предупреждение со стороны Президента — это мера восстановления конституционности или штрафная мера?

В.В. Лазарев. В данном случае ее, может быть, можно рассматривать и так и эдак, но постольку, поскольку предупреждение сориентировано на то, чтобы соответствующие органы государственной власти сделали определенные позитивные шаги по исправлению положения, я бы не рассматривал ее единственно как меру такого свойства — карательного, что ли, наказательного, а скорее всего, и то и другое здесь присутствует. Но тем не менее второе — в большей степени.

Н.В. Витрук. А можно рассматривать это как форму согласования действий органов власти в обеспечении единства или единого правового пространства, вот ссылались здесь на статью, говорящую о том, что Президент — гарант Конституции, обеспечивает согласованное функционирование всех органов публичной власти.

В.В. Лазарев. Мне кажется, в большей степени этому удовлетворяет та норма Конституции, которая предусматривает возможность согласительных процедур. Вот та в большей степени удовлетворяет, нежели норма, которая допускает предупреждение и иные меры.

Н.В. Витрук. Вот еще. Вы не помогли бы мне разобраться в составе деликта, являющегося основанием для вынесения предупреждения Президентом в отношении (представительного) законодательного органа субъекта Российской Федерации (это пункт 4 статья 9). Возьмите, пожалуйста, текст, где мы читаем о составе этого деликта, о составе этого правонарушения. Итак, первая часть говорит о том, что должен быть акт, противоречащий Конституции и т.д., установленный судом. Далее что мы читаем? «В результате уклонения законодательного (представительного) органа от принятия в пределах своих полномочий по исполнению решения суда». Вот понятие «уклонение» — что здесь? Объективная сторона характеризуется или все-таки субъективная сторона, вина законодательного органа? Вот мне не совсем это понятно.

В.В. Лазарев. Полагаю, что здесь в большой степени речь идет об объективной стороне.

Н.В. Витрук. И далее. Вот третий пункт вытекает, что в результате были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией и т.д. полномочий либо нарушены права и свободы человека и гражданина и т.д. по тексту. То есть мне не совсем понятно, а если не будет вот этих препятствий, то есть нет вот этих последствий, но есть нарушения. Как сегодня говорили: вот закон есть, но ведь никто не применял, так сказать, никаких последствий нет и о чем тут говорить. Так вот это требуется обязательно в составе деликта или же не требуется?

В.В. Лазарев. Ваша честь, мне кажется, да. В данном случае вкупе с уклонением в качестве объективной стороны состава требуется в том числе и то, что далее перечислено. Именно поэтому наступают соответствующие меры.

Н.В. Витрук. Еще у меня вопрос такого порядка. Значит, Президент выносит предупреждение, никто не реагирует, он представляет проект федерального закона, и уже Государственная Дума решает вопрос по существу. Не считаете ли Вы, что в этом случае создается вертикаль в системе представительных (законодательных) органов государственной власти в

Российской Федерации и насколько она правомерна в условиях нашей Федерации?

В.В. Лазарев. Во всяком случае, Конституция предусматривает вертикаль по отношению к исполнительным органам государственной власти. Там в большой степени эта вертикаль непосредственно вытекает из Конституции, а по отношению к органам законодательной (представительной) власти подход, как известно, другой. В отличие от ранее действующих советских Конституций, подход у нас другой, и с этой точки зрения здесь несомненно возникают вопросы, и, наверное, Конституционному Суду придется долго поломать здесь голову, как выйти из этой ситуации.

Н.В. Витрук. То есть советскую систему явно напоминает? Да? Напоминает или восстанавливает?

В.В. Лазарев. В данном случае есть и такие подходы, что восстанавливает и надо восстановить. Некоторые, отдельные депутаты, во всяком случае, полагают, что и надо, и неплохо восстановить, но здесь есть вопросы политики, но есть и вопросы права. Разумеется, разные в данном случае могут быть ответы.

Н.В. Витрук. Вот теперь — к вертикали исполнительной власти.

В.В. Лазарев. Это все ко мне, Ваша честь?

Н.В. Витрук. Нет, я в равной мере и к докторам, и к профессорам... В триедином лице вы выступаете.

В.В. Лазарев. И Вы мне доверяете, Михаил Алексеевич?

Н.В. Витрук. Они молчат. Но, по-моему, представитель Совета Федерации должен возразить на Ваше выступление. Да.

<...>

Т.Г. Морщакова. Теперь мы можем заслушать представителей стороны, подписавшей обжалуемый акт.

Пожалуйста, прошу Вас.

В.В. Лазарев. Высокий Суд, насколько я понял, заявители согласились с тем, что обжалуемый Закон это все-таки не гильотина, а всего лишь то ружье, насколько я сейчас мог понять, и я полагаю, что это ружье не будет снято с гвоздя и не выстрелит, если в решении Конституционного Суда, я в этом не сомневаюсь, будут обозначены акценты, будут обозначены условия, при которых соответствующий Конституции закон будет, несомненно, действовать.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Поскольку в основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным нормативным актам, то применение данных мер предполагает, во всяком случае, проверку указанных актов Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе при наличии решений других компетентных судов.

...Судебными же решениями устанавливаются и основания для применения мер федерального воздействия. Следовательно, их наличие является обязательным, что

тем более очевидно в случаях, когда речь идет о неустранении установленного судом противоречия, т.е. о неисполнении судебного решения. Судебное решение, во всяком случае, также может быть востребовано органом (должностным лицом) субъекта Российской Федерации — на любом этапе процедуры применения мер федерального воздействия — путем обращения в соответствующий суд, в том числе в Конституционный Суд Российской Федерации, для защиты своих прав и законных интересов в споре с Российской Федерацией.

...Неподчинение органа государственной власти субъекта Российской Федерации решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральным законам, представляет собой непризнание верховенства Конституции Российской Федерации и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта Российской Федерации не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации (статья 3, часть 4; статья 4 Конституции Российской Федерации).

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации такие действия органа государственной власти субъекта Российской Федерации, по существу, ведут к утрате им своей легитимности, и потому досрочное прекращение его полномочий в предусмотренном рассматриваемым Федеральным законом порядке согласуется с целями защиты Конституции Российской Федерации, осуществляемой в том числе посредством конституционного судопроизводства, и с ролью Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении единого конституционного пространства.

...Наличие применительно к досрочному прекращению полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как минимум двух обязательных процедур судебного рассмотрения, в первой из которых выявляются противоречия в правовом регулировании, а во второй подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях его исполнения, призвано обеспечить обоснованность и соразмерность федерального воздействия в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением судебных решений о признании его актов нарушающими Конституцию Российской Федерации и федеральные законы.

...Окончательное установление соответствия актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации. Отсутствие специального указания о таких полномочиях в тексте Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не свидетельствует ни об отрицании этой компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, ни о противоречии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации.

...В ситуации, когда Конституционным Судом Российской Федерации не осуществлялась проверка нормативного акта субъекта Российской Федерации по обращениям указанных органов государственной власти, Президент Российской Федерации должен инициировать — в качестве обязательной предпосылки досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — проведение соответствующих процедур в порядке конституционного судопроизводства.

...Само по себе бездействие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, когда его акт признан противоречащим федеральному законодательству, еще не дает оснований для нача-

ла процедуры досрочного прекращения полномочий. Вмешательство Российской Федерации может быть оправдано только указанными существенными последствиями нарушения конституционной обязанности субъектов Российской Федерации соблюдать федеральные нормативные предписания.

...Прекращение именно законом полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией. Возможность принятия федеральных законов особого, по сути распорядительного, характера подтверждена им также в Постановлении от 20 июля 1999 года по делу о проверке конституционности Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». Данные правовые позиции распространяются и на регулирование досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

...Принятие федерального закона о досрочном прекращении полномочий (роспуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия — представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом — в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, — политическую волю Российской Федерации.

...Для применения такой меры федерального воздействия, как досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт повлек указанные в статье 3.1 конституционно значимые тяжкие последствия. Следовательно, эти положения не допускают применение данной меры федерального воздействия в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному регулированию. Тем самым обеспечивается соразмерность федерального вмешательства негативным последствиям нормативных решений органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

...Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности, если спор не был или не мог быть урегулирован иным образом, во всяком случае не может состояться без подтверждения неконституционности нормативного акта, изданного данным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в той же процедуре — по тем же основаниям и по инициативе тех же субъектов, в какой Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет производство по проверке конституционности нормативных актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом сохраняется и возможность обжалования указа Президента Российской Федерации в установленном процессуальным законом порядке в Верховный Суд Российской Федерации (пункт 6 статьи 29.1), решение которого, однако, не может ставить под сомнение ни состоявшееся, ни возможное в будущем решение Конституционного Суда Российской Федерации и не должно предопределять его содержание.

...Механизм отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности, предусмотренный рассматриваемым Федеральным законом и включающий в качестве элементов предупреждение, возможность согласительных процедур (статья 85 Конституции Российской Федерации), а также судебное разрешение воз-

никающих при этом споров, обеспечивает необходимый в процессе применения Президентом Российской Федерации указанной меры федерального воздействия баланс законодательной, исполнительной и судебной власти и их согласованное взаимодействие.

...Временное отстранение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения должностных обязанностей в случае предъявления ему обвинения служит правовым средством обеспечения объективности уголовного преследования, а также защиты прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции Российской Федерации). Принятие соответствующего решения Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации создает гарантию от возможного злоупотребления служебным положением со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Поэтому временное отстранение такого лица от должности не в общем, а в специальном порядке не является произвольным отступлением от принципа равенства перед законом и судом. Лицо, занимая высокую публичную должность, добровольно соглашается с особенностями публично-правового статуса, связанными с такой должностью; вместе с тем оно в любом случае не лишается возможности судебного обжалования временного отстранения от должности

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения подпункта «г» пункта 1 и пункта 4 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о досрочном прекращении полномочий (боспуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку по смыслу этих положений исходя из их места в системе федеральных законодательных актов предполагается, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся принятием федерального закона, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждается уклонение от исполнения первоначального судебного акта и признается необходимость федерального воздействия в целях его исполнения; при этом данная мера федерального воздействия не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта субъекта Российской Федерации федеральному регулированию, поскольку ее применение обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт и его несвоевременное устранение из правовой системы Российской Федерации повлекли массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

2. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения подпункта «г» пункта 1 статьи 19 и пунктов 2 и 3 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о порядке отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности, поскольку по смыслу этих положений исходя из их места в системе федеральных законодательных актов предполагается, что процедура применения данной меры федерального воздействия, завершающаяся изданием указа

Президента Российской Федерации, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях обеспечения его исполнения; при этом указанная мера не может быть применена в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) либо исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному нормативному акту, так как ее применение обуславливается подтверждением в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт повлек массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

3. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положения пунктов 6 и 7 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с отрешением Президентом Российской Федерации высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности, поскольку эти положения во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 17 и подпунктом «в» пункта 7 статьи 18 того же Федерального закона направлены на беспрепятственное осуществление вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации полномочия самостоятельно формировать возглавляемый им орган.

4. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 4 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о временном отстранении Президентом Российской Федерации по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления ему обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. При этом не исключается обжалование Указа Президента Российской Федерации в Верховный Суд Российской Федерации в процедуре уголовного судопроизводства.

5. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта «б» пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о возможности досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о возможности принятия законодательным

(представительным) органом государственной власти решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией, уставом субъекта Российской Федерации.

Признание названных положений не противоречащими Конституции Российской Федерации не препятствует конкретизации регулирования соответствующих отношений в конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации.

6. В соответствии со статьями 6 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» конституционно-правовой смысл положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, в том числе при толковании действующих и принятии новых актов, формирующих нормативную базу мер федерального воздействия как комплексного правового института.

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука

...Общественные отношения, участниками которых выступают указанные органы государственной власти, по своей природе являются конституционно-правовыми (конституционно-уставными) и, следовательно, требуют адекватной правовой формы опосредования не ниже уровня федерального конституционного закона. Поэтому введение новых правовых институтов в сфере конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральной властью в форме федерального закона, а не федерального конституционного закона, не соответствует природе Российской Федерации как демократического правового государства (статьи 1 и 76, часть 1, Конституции Российской Федерации).

...Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации вопреки положениям статьи 125 Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» неоправданно расширена компетенция Конституционного Суда Российской Федерации, а именно предусмотрена проверка законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации на соответствие не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным законам.

...Положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающие основание применения меры федерального воздействия в виде конституционно-правовой ответственности (в данном случае как меры возмездия, кары, наказания), характеризуются неопределенностью. Юридический состав, с которым связано возможное досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и досрочное прекращение полномочий других органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоит из ряда элементов, содержание которых изложено в федеральном законе неопределенно и противоречиво.

...Конституционный Суд Российской Федерации вопреки воле законодателя пытался снять эту неопределенность в определении основания наступления конституционно-правовой ответственности соответствующих государственных органов

субъектов Российской Федерации перед федеральной властью, самостоятельно сконструировав фактический состав как юридическое основание возможного роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, включив в него в качестве обязательного элемента вынесение судебного решения с установлением в нем «конституционно значимых тяжких последствий» (!?) уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных статьей 3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и с признанием судом «необходимости федерального воздействия в целях его исполнения» (пункт 3.5 мотивировочной части Постановления). Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации вышел за рамки своей компетенции.

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева

Наделяя Президента Российской Федерации правом временного отстранения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от должности (в отличие от всех других должностных лиц, которые могут быть отстранены от должности лишь в судебном порядке), законодатель тем самым включил Президента Российской Федерации в число субъектов уголовно-процессуальных отношений. При этом Президент Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации вправе принять решение о временном отстранении указанного в представлении лица от должности либо об отказе в этом, т.е. Президенту Российской Федерации как субъекту уголовно-процессуальных отношений даны дискреционные полномочия оценивать обоснованность или необоснованность предъявленного высшему должностному лицу обвинения в совершении уголовно наказуемого деяния, что относится к исключительной компетенции органов предварительного расследования и судов.

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой

Признание отстранения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации — как предупредительно-пресекательной меры в уголовном процессе — лишь возможным, но не обязательным могло бы быть обусловлено только необходимостью проверки законности и обоснованности предъявления обвинения. Однако такая проверка должна осуществляться в установленной уголовно-процессуальным законом процедуре и надлежащим субъектом, что предполагает обжалование, рассмотрение и оценку законности указанной меры в компетентном суде. Судебная же юрисдикция в силу принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) не может передаваться никаким другим органам государственной власти, включая Президента Российской Федерации. Его прерогативы в связи с обязательным отстранением от должности высших должностных лиц (руководителей исполнительной власти) субъектов Российской Федерации в ходе их уголовного преследования связаны со статусом этих лиц, который исключает такое отстранение без ведома главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование всех органов государственной власти, тем более что решение об отстранении требует сопровождения другими мерами политического и правового характера, гарантирующими стабильность демократического правового порядка.

**Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ
В.Г. Ярославцева**

...Указанные обстоятельства с необходимостью требуют введения чрезвычайного положения, так как имеет место наличие присвоения власти, что подпадает под действие положения пункта «а» части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». При таких обстоятельствах именно введение чрезвычайного положения будет являться первоначальным и основным юридическим фактом, необходимым для решения вопроса о применении мер федерального воздействия (ответственности) в виде роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности.

Между тем Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» не предусматривает, несмотря на тяжесть обстоятельств, обуславливающих введение чрезвычайного положения, меры федерального воздействия (ответственности) в виде роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и отрешения от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, а лишь закрепляет положение о полном или частичном приостановлении полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (пункт «а» части 1 статьи 11).

Рассматриваемые же положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», по сути, позволяют Президенту Российской Федерации без введения чрезвычайного положения (что требует, согласно статье 38 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», уведомления сопредельных государств) в «упрощенном» порядке решить вопрос о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и отрешении от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Такое усмотрение Президента Российской Федерации не исключает возможность произвольного, а главное — избирательного, подхода при решении вопроса о применении мер федерального воздействия (ответственности), что, в свою очередь, может повлечь те же тяжкие последствия, которые перечислены, в частности, в статье 3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

...Как усматривается из текста, федеральный закон о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является завершающим этапом применения федерального воздействия (ответственности) по отношению к указанному органу, причем такой закон не подлежит судебному контролю, т.е. мы имеем дело с новым для нашей Конституции правовым явлением, а именно с введением федеральным законом «исключительного» федерального закона, не подлежащего, в частности, судебному контролю.

...Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации и его полномочия определены Конституцией Российской Федерации (глава 4). Однако пунктом 4 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент наделен еще и специальным стату-

сом — статусом участника уголовного судопроизводства, что предполагает наличие соответствующих прав и обязанностей.

...Президент Российской Федерации наделен дискреционными полномочиями при решении данного вопроса, что не исключает произвольности и избирательности его усмотрения. Более того, при этом Президент Российской Федерации как участник уголовного судопроизводства будет решать — в силу своего понимания уголовного закона — как вопросы факта, так и вопросы права. Между тем только суд правомочен принимать подобные решения. Отсюда следует, что наделение федеральным законом Президента Российской Федерации не свойственными его конституционному статусу судебными полномочиями прямо противоречит статьям 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 47 (часть 1) и 118 Конституции Российской Федерации.

2.2. Кроме того, обжалование высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации о временном отстранении от исполнения обязанностей в процедуре уголовного судопроизводства не может служить надлежащей гарантией судебной защиты его прав и свобод (статья 46 Конституции Российской Федерации). В этом случае, формально обжалуя Указ Президента Российской Федерации, он, по существу, будет защищаться от предъявленного обвинения, что противоречит статье 49 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность и каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П

«По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.М. Жарковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой
с участием судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М. Маслова, судьи Тульского областного суда Г.В. Печкиной, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А. Шарадина

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

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

ва юстиции Российской Федерации — Е.Е. Кретовой, от Генерального прокурора Российской Федерации — В.Я. Большова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — Н.А. Кулясовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...Балаковский городской суд Саратовской области решением от 22 декабря 2000 года отказал Д.Н. Бизюкову, утверждавшему, что А.И. Саурин представил в избирательную комиссию недостоверные сведения о принадлежащем ему на праве собственности имуществе, в удовлетворении указанной жалобы. Однако по протесту прокурора Саратовской области Президиум Саратовского областного суда постановлением от 3 января 2001 года (после того, как по результатам состоявшегося 24 декабря 2000 года голосования А.И. Саурин, получив 49,6% от числа проголосовавших избирателей, вышел во второй тур выборов) решение суда первой инстанции отменил и направил дело на новое рассмотрение. Решением Балаковского городского суда от 9 января 2001 года решение избирательной комиссии о регистрации А.И. Саурина в качестве кандидата было отменено.

...Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, приостановив производство по делу, обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку полагает, что предусмотренная данной нормой возможность отмены регистрации кандидата, который по итогам голосования, состоявшегося на общих выборах, т.е. в результате волеизъявления избирателей, включен в избирательный бюллетень для повторного голосования, нарушает гарантированное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти.

...18 апреля 2001 года, перед проведением назначенного на 22 апреля 2001 года повторного голосования на выборах губернатора — главы исполнительного органа государственной власти Тульской области, один из кандидатов, по которым оно должно было проводиться в соответствии с итогами голосования на общих выборах, заявил о снятии своей кандидатуры. Регистрация этого кандидата была отменена 19 апреля 2001 года, а его место передано следующему по числу полученных голосов кандидату — В.В. Соколовскому, который также подал заявление о снятии своей кандидатуры. Однако постановлением избирательной комиссии Тульской области от 19 апреля 2001 года в удовлетворении заявления ему было отказано на том основании, что с этого дня уже начался предусмотренный пунктом 11 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» трехдневный срок, в течение которого кандидат не вправе снять свою кандидатуру. Не согласившись с отказом, В.В. Соколовский обжаловал постановление избирательной комиссии в Тульской областной суд. ...Тульский областной суд в связи с рассматриваемым им конкретным делом, по существу, оспаривает следующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: взаимосвязанные положения, содержащиеся в пункте 11 статьи 32, пунктах 8 и 9 статьи 35 и пункте 2 статьи 59, в силу которых кандидат не вправе снять свою кандидатуру в течение трех последних дней перед голосованием, в том числе перед повторным голосованием; положение пункта 3 статьи 59, на основании которого законом субъекта Российской Федерации о выборах может быть предусмотрена норма, не допускающая проведение повторного голосования по одной кандидатуре.

<...>

В.В. Лазарев. Я бы все-таки задал один вопрос. Скорее уважаемый Александр Михайлович мог бы ответить на него, хотя вопрос касается вообще судебных органов применительно к данной ситуации. Ранее полагали, что разного рода неясности или, как здесь говорилось, нечеткость редакции и даже пробелы законодательства могут в правоприменительной практике преодолеваются соответственно средствами толкования или средствами преодоления пробела. И, насколько я понимаю, здесь вроде бы были разные толкования со стороны разных судебных инстанций. Вопрос заключается в следующем: в полной ли степени высшие судебные инстанции использовали средства толкования с тем, чтобы выйти из тех ситуаций, которые имели место фактически?

А.М. Маслов. При рассмотрении подобных дел и конкретного дела возникали проблемы именно в толковании пункта 1 статьи 64, где определено, что регистрация кандидата может быть отменена не позднее чем в день, предшествующий дню голосования. То есть какой этот день: день, предшествующий первому голосованию, или, если возникает необходимость проведения второго тура, это распространяется в равной мере на день голосования во втором туре. Эта неясность методом толкования разрешена быть не может, потому что это должно было бы быть зафиксировано в самом Законе. Полагаю, тут именно таким образом. Разумеется, какие-то вопросы решались, проводилось толкование норм закона, но в данном случае, полагаю, вопрос не разрешен в полном объеме именно с позиции правильного понимания этого Закона и соответствия его статье 32 Конституции, когда преимущество нормы, действующей постоянно и непосредственно, все-таки, на мой взгляд, отдает преимущество самому факту голосования, получению мнения избирателей в ходе голосования.

<...>

Л.М. Жаркова. ...Переходим к заслушиванию представителей стороны, подписавшей оспариваемый акт. Слово предоставляется Лазареву Валерию Васильевичу — постоянному представителю в Конституционном Суде от Государственной Думы Федерального Собрания.

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи Высокого Суда! В качестве прелюдии к тому тексту, который я намереваюсь озвучить, хотелось бы констатировать тот факт, что, к сожалению, практика реализации избирательных норм избирательного законодательства дает нам достаточно многочисленные факты, негативные факты и злоупотребления существующими правами и свободами и превалирование каких-то политических подходов к правовым подходам. Словом, эта практика, конечно же, нуждается в достаточно, может, жестком порой законодательном регулировании. Во всяком случае, эта практика должна быть под контролем судебных органов.

И вот применительно к рассматриваемым фактам, мне кажется, что в большой степени именно суды общей юрисдикции могли решать эти дела без особой апелляции даже и к законодателю. Да, конечно, несомненно, и законодатель намерен поправить тот Закон, нормы которого оспариваются на предмет конституционности, но, мне кажется, именно от судов общей юрисдикции в большой степени зависело и толкование права, и главное — установление фактических обстоятельств.

Дело в том, что во всех этих делах, в том числе и в тех, которые явились предметом для того, чтобы обратиться с запросом в Конституционный Суд, большое значение имеют фактические обстоятельства, факты. Ведь, скажем, тот случай, когда кого-то снимают с дистанции, с избирательного процесса, когда он, оказывается, пять метров в своей квартире в результате какой-то методики подсчета этих метров не указал, а его тем не менее снимают, я думаю, это явное свидетельство каких-то политических мотивов, какого-то давления соответствующего с какой-то стороны. И скажем, в том решении, которое Вы огласили сегодня, очень правильно просматривается позиция, согласно которой суд должен проверять в данном случае, имеет ли место действительно нечто такое, что связано с депутатской деятельностью, имеет ли место нечто такое, что связано с политическим давлением и прочее, и прочее. Вот все эти обстоятельства фактически, мне кажется, должны решаться в судах общей юрисдикции. Решаться, как мне представляется, я не случайно задавал вопрос, смелее с использованием всех тех полномочий, которыми располагают суды, имея в виду даже не тот городской суд, Балахинский, где непосредственно проходили избирательные кампании, а, может быть, как раз суд более высокой инстанции, менее в данном случае завязанный в соответствующую политическую ситуацию, складывающуюся в том или ином городе, в том или ином регионе.

И с этой точки зрения, полагаю, что те нормы, которые являются предметом оспаривания, они в общем-то конституционные. И единственное сомнение возникает относительно того положения, согласно которому имеет место невозможность практически снять свою кандидатуру, поскольку действительно три дня и один день — в плане расхождения этих сроков, и кто-то не успевает вовремя снять свою кандидатуру. Кстати, и эта норма не столь однозначно, на мой взгляд, может расцениваться как неконституционная, хотя в данном случае и есть как бы лишение гражданина его определенного права.

Почему не столь однозначно? Я исхожу из того, что гражданин, который вступает на этот путь, который вовлекается в правоотношения, связанные с реализацией правовых норм, он видит изначально всю дистанцию, он должен изначально знать свои возможные вариации, он изначально имеет не только права, но и соответствующие обязанности. И он никоим образом не должен свои права использовать вопреки правам тех, кто также претендует избраться на соответствующий пост. И, полагаю, как раз суд может установить, имеет ли место злоупотребление своим правом, с тем чтобы воспрепятствовать тому, кто набрал большее число голосов. Как бы воспрепятствовать специально, и снимается с дистанции человек. Почему надо воспрепятствовать? К тому же за него уже проголосовало большинство. И, следовательно, опять же вопреки воле избирателей он снимает свою кандидатуру, дабы как-то преграду установить для нормального, законного хода избирательного процесса. Почему, спрашивается, его праву надо отдать предпочтение вот в такой сложившейся тупиковой ситуации, когда надо или отменять... то есть не проводить второй тур голосования, или надо его отдалять. А что значит отдалять? Опять с первого тура начинать, тем более если он один остался? С первого тура начинать опять? Следовательно, кто-то набрал 49 процентов,

50 процентов не набрал, опять с первого тура надо начинать? Это, опять же, будет, мне кажется, серьезным нарушением чьих-то прав и волеизъявления избирателей вообще.

Поэтому не столь однозначно, конечно, решение этого вопроса. Когда речь идет о толковании той же нормы статьи 64 (пункта 1), речь идет о том, чтобы выборы проводились на основе строго установленных процедур. Чтобы те, кого потом властью облекают, они получали эту власть правомерно. А статья 64 устанавливает ответственность за нарушение законодательства.

Почему возникает вопрос: то ли она к первому туру, то ли ко второму? Да всякий раз, когда имеют место существенные нарушения. Если, скажем, неправильно проводится агитация ко второму туру. То есть с полным пренебрежением к закону ведется агитация ко второму туру. Разве нельзя использовать пункт 1 статьи 64?

На мой взгляд, те пункты, которые предусмотрены в статье 64, они вполне позволяют интерпретировать понятие «день голосования» как относящееся и к первому туру, и ко второму туру. Оно одинаково применяется ко всем турам, если речь идет о действиях, необходимых собственно для проведения выборов: агитации, подсчете голосов, установлении результатов и так далее. Хотя в ряде случаев это понятие употребляется только применительно к первому туру. Например, регистрация дополнений и изменений в устав общественных объединений. Конечно же, речь идет о том, что регистрация эта проводится еще до первого тура. И следовательно, есть возможность истолковать, что относится к первому, что относится ко второму. Нарушение нарушению рознь.

На мой взгляд, примером распространения понятия «день голосовал» на второй тур выборов могут служить нормы пункта 4 статьи 21 об обязанности избирательных комиссий рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушении законодательства... (не буду цитировать дальше); пункта 2 статьи 32, когда кандидат вправе в любое время снять свою кандидатуру, но не позднее чем за три дня до дня голосования; пункт 12 статьи 32 — избирательное объединение, избирательный блок в любое время, но не позднее чем за три дня до дня голосования, вправе отозвать список кандидатов, отказаться от участия в выборах... И так далее.

И вот, исходя из логики употребления законодателем понятия «день голосования», можно прийти к выводу, что пункт 1 статьи 64 предусматривает возможность отмены регистрации кандидата не позднее чем в день, предшествующий дню голосования также во втором туре.

Хотя я понимаю Верховный Суд — идеальная модель, если, может быть, отвлечься, она, конечно, предполагала бы ситуацию, когда вообще не должно было бы идти двух параллельных процессов. С одной стороны — выборы, а с другой стороны — кто-то бы решал несколько иные вопросы. И если эти процессы противоречат друг другу, то с какой-то конституционно-правовой точки зрения, конечно, наверное, надо было бы отдать предпочтение непосредственному волеизъявлению народа, а не волеизъявлению того же народа через соответствующие органы. Все-таки непосредственное волеизъявление — это более серьезная вещь.

Но вспомним дело Траспова. Дело в том, что если народ свою волю выразил будучи введенным в заблуждение, не зная о каких-то фактах, серьезных фактах, не зная о нарушении законодательства, то это ведь тоже воля будет сомнительная. Так же как тогда вы пришли к выводу о том, что очень трудно установить волю избирателя, если корпусу избирательному не были известны какие-то обстоятельства, если Траспов не участвовал в голосовании, был снят, точно так же и здесь — трудно установить волю избирателей, если имеют место какие-то существенные нарушения. С этой точки зрения действительно приходится на разных этапах возвращаться к вопросу о том, а были ли эти нарушения? И самое главное, на мой взгляд, — установить характер этих нарушений, насколько они серьезны и применительно к конкретному кандидату на тот или иной пост решить вопрос о том, снимать его или не снимать с дистанции.

Боюсь, что законодательное регулирование здесь очень часто может оказаться бессильным, потому что чем больше мы вообще в данном случае норм можем принять, тем больше ситуаций будет, которые опять же потребуют такого толкования. Обязательно потребуют такого толкования, причем, на мой взгляд, необязательно суды, как мне представляется, из чего я исхожу, суды, конечно, не могут признавать нормы неконституционными, это верно, но суды могут интерпретировать соответствующие действия избирательной комиссии или чьи-то другие действия кандидата на предмет того, соответствуют они Конституции или не соответствуют. Это право судебных инстанций. И в этом отношении, повторяю, применительно к данной категории дел, мне кажется, все-таки судебные инстанции не использовали всего инструментария.

Можно было бы как раз ссылаться на ряд положений, и я бы хотел даже их воспроизвести, но, наверное, нет необходимости воспроизвести те положения, которые были зафиксированы Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2001 года. Мне кажется, там целый ряд таких общих, общеметодологических позиций зафиксирован, которые могут быть использованы и в постановлении по данному делу, хотя ситуация, казалось бы, совершенно иная с противоположным знаком, чем в том деле. Но тем не менее относительно роли и значения волеизъявления избирателей, мне кажется, здесь очень много сходства.

Наверное, и законодатель, поскольку процесс идет законодательный в этом плане, исходя из этих общих и тех, которые еще добавятся по настоящему делу, исходя из этих общих положений будет что добавить, будет что привнести, в том числе и в тот Закон, нормы которого подвергаются сомнению на предмет конституционности. Но, я еще раз возвращаясь к этому общему выводу, мне кажется, без необходимости признавать тот или иной вариант ныне действующих законов, ныне действующего регулирования неконституционным.

Спасибо.

<...>

А.М. Маслов. Если суды общей юрисдикции имеют право по закону толковать закон, то хотелось бы понять, какой смысл представитель закладывал в понятие «интерпретировать закон» и чем это установлено?

В.В. Лазарев. Я не нахожу разницы между понятиями «интерпретировать закон» и «толковать закон». Интерпретация, толкование... Толкование, конечно, еще предполагает дачу разъяснения на основе уяснения или на основе интерпретации соответственно. Только в этом плане, может быть, можно проводить разницу — в плане объективирования результатов уяснения или результатов интерпретации. А так я не нахожу в данном случае какого-либо различия.

Законодатель, увы, частенько употребляет разные термины. Так случается. Но думаю, что правоприменители могут, действительно, уясняя подлинную волю законодателя, принимать решения в соответствии со своим понимаем этой воли.

Л.М. Жаркова. Спасибо. У судей будут ли вопросы к представителям законодателя? Есть. Пожалуйста, Валерий Дмитриевич Зорькин.

В.Д. Зорькин. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы сказали, что вся эта процедура, или, точнее, правовой механизм, который предусмотрен в оспариваемых нормах федерального закона, вводится для того, чтобы в том числе скорректировать затем ситуацию, связанную с тем, когда избиратели вводятся в заблуждение и, следовательно, воля их будет недостоверная в этом смысле, да?

В.В. Лазарев. Да.

В.Д. Зорькин. Скажите, пожалуйста, каковы, на Ваш взгляд, конституционно-правовые критерии таких обстоятельств, с которыми может закон связать возможность с помощью исполнительных органов власти, судебных и, соответственно, законодательных, когда он предусматривает основания открыть дорогу для пересмотра воли избирателей, которая согласно статье 3 является высшим выражением власти народа?

В.В. Лазарев. Некоторые из этих обстоятельств обозначены в законе. Скажем, если к повторному голосованию выясняется, что финансирование избирательной кампании было совершенно не тем, которое допускается законом, и даже независимо от того, когда это выяснится, скажем, если будет установлено, что имел место подкуп избирателей — большей части избирателей. То есть методы, которыми в агитационной работе пользовался кандидат, они не соответствуют требованиям закона. Мне кажется, может быть поставлено под сомнение волеизъявление при первом голосовании.

И именно потому основное внимание... установление этих фактов... именно потому основной инстанцией, которая призвана решать эти вопросы очень сложные, несомненно, должен быть суд. И к его решению должно быть самое высокое доверие, в том числе и на предмет конституционно-правового значения выявленных фактов.

Возможно, здесь необходимо и какое-то обобщение практики, имевшей место. Возможно, здесь необходимо разъяснение Верховного Суда. Я бы даже не исключал это, боюсь ошибиться, может быть, они уже есть таковые. Но они вообще были бы в любом случае уместны — разъяснения Пленума Верховного Суда, имеющие место в практике.

В.Д. Зорькин. С Вашего позволения еще один вопрос.

Л.М. Жаркова. Пожалуйста.

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич, к Вам вопрос второй. Как Вы считаете, если в первом туре какой-то кандидат получил абсолютное большинство голосов, в этом случае запуск механизма в случае безальтернативности, он корректен и не перевешивает ли то, что должно быть по природе, так сказать, наоборот тому, чему нужно отдать предпочтение?

Я не свою точку зрения высказал, я говорю в связи с тем, что Вы говорили, затрагивая несколько проблем.

В.В. Лазарев. Да, здесь опять возникает проблема соизмерения ценностей самых разных. Конечно, и то и другое является большой конституционной ценностью. С одной стороны, и в одном из постановлений Конституционного Суда было сказано, что безальтернативные выборы подрывают, соответственно, основы конституционного строя, но — безальтернативные при первом голосовании — это бесспорно совершенно. А когда безальтернативность создается, да еще искусственно, ко второму повторному голосованию, здесь нужно очень внимательно и серьезно смотреть соответствующим и избирательным комиссиям, и судебным органам, что перевешивает. Конечно, мне кажется, нельзя ущемлять права гражданина на его избрание на соответствующий пост при таком большом проценте волеизъявления, когда не установлено никаких фактов использования им незаконных средств, когда это правомерно ведущий свою деятельность в избирательной кампании кандидат. Мне кажется, это основное право человека, и мы говорим, что права человека у нас на первом месте — это основа основ. И это обстоятельство, думается, надо принимать во внимание в первую очередь с тем, чтобы не ущемить его право, поскольку идет конкретный процесс избирательный. Сложно это? Я не знаю, надо применительно к конкретному случаю, к конкретной ситуации решать.

В.Д. Зорькин. Спасибо.

Л.М. Жаркова. Спасибо. Еще вопросы у судей будут? Нет.

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Я все-таки воспроизведу, Ваша честь, три положения, три позиции (они зафиксированы Постановлением Конституционного Суда), которые позволяют мне вновь в ходе рассмотрения дела подтвердить вывод о возможности ограничиться истолкованием соответствующей ситуации и соответствующих норм. Вот первая позиция, цитирую: «Правопоименитель не должен отказываться при рассмотрении соответствующих споров от установления влияния обнаруженных существенных нарушений в ходе выборов на адекватное отражение действительной воли избирателей в итогах голосования результатов выборов». То есть к правоприменителю адресуется это положение, эта позиция. Ему придется многое здесь предпринять.

Или вторая позиция. Опять цитирую: «Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права, в том числе о регистрации в качестве кандидата, не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а, напротив, служит его защите. Такая защита должна быть эффективной не только когда нарушение права быть избранным выявляется до начала голосования, но и впоследствии». Но я добавляю: точно так же и решение суда о лишении кандидата пассивного избирательного права,

полученного им с нарушением закона, не может считаться нарушающим активное избирательное право граждан.

Третья позиция, цитирую: «Целью обеспечения прав других может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Вместе с тем ни законодатель, ни правоприменитель (на второе в особенности обращая внимание. — *В.Л.*) не вправе исходить из того, что этой целью может быть оправдано какое-либо существенное нарушение права, а также отказ в его защите, поскольку тем самым фактически допускалось бы умаление права как такового». То есть все эти позиции требуют очень тщательного взвешивания разных ценностей и разных фактов в зависимости от их характера непосредственно в каждом конкретном случае.

Спасибо.

Л.М. Жаркова. Валерий Васильевич, простите, пожалуйста, вот вы ссылались на Постановление Конституционного Суда. Для стенограммы необходимо зафиксировать, что это за постановление.

В.В. Лазарев. Это Постановление Конституционного Суда от 15 января 2001 года.

Л.М. Жаркова. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Устанавливая основания и порядок отмены регистрации кандидата, законодатель, с тем чтобы обеспечить подлинно свободные и равные выборы, обязан гарантировать гражданам эффективную защиту от нарушений пассивного и активного избирательного права как в случаях, если такие нарушения выявляются до начала голосования, так и впоследствии. По смыслу статей 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации не исключается отмена регистрации кандидата перед повторным голосованием не только по его заявлению, но и вопреки его воле, в том числе в качестве санкции за совершение правонарушений; в противном случае всякий раз возникала бы необходимость отмены итогов голосования и назначения новых выборов, что создавало бы угрозу их срыва и тем самым — нарушения прав и законных интересов как других кандидатов, так и избирателей, что недопустимо.

...Отмена регистрации, означающая прекращение кандидатом реализации прав и обязанностей, связанных со статусом зарегистрированного кандидата, затрагивает также избирательные права других граждан, тем более если речь идет об отмене регистрации кандидата, который вышел во второй тур, т.е. дальнейшее пребывание которого в статусе зарегистрированного кандидата обусловлено уже состоявшимся волеизъявлением избирателей. Поэтому в случаях, когда отмена регистрации осуществляется не в связи с реализацией кандидатом права снять свою кандидатуру или с утратой им пассивного избирательного права, а является мерой ответственности (санкцией) за нарушения избирательного законодательства по основаниям, предусмотренным федеральным законом, соответствующее решение — как требующее исследования обстоятельств и доказывания фактов, которые должны быть положены в его основу, — может быть по смыслу статей 3, 32 и 46 Конституции Российской Федерации, принято лишь судом как органом государственной власти, осуществляющим правосудие и компетентным разрешить такой спор по существу.

Исходя из этого положение, согласно которому регистрация отменяется «не позднее чем в день, предшествующий голосованию», не может не предполагать, что

к указанному моменту решение суда, принятое в надлежащей процедуре, вступило в законную силу.

...Отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации, предусмотренных пунктом 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Отмена регистрации кандидата как способ восстановления нарушенных прав других лиц является достаточной лишь при условии, что допущенные правонарушения не требуют отмены судом и решения избирательной комиссии об итогах голосования в целом.

...Если отменена регистрация кандидата, который на общих выборах получил весьма значительный по сравнению с другими кандидатами процент голосов избирателей, то проведение повторного голосования ставит под сомнение легитимность выборов. Поэтому федеральному законодателю надлежит применительно к таким случаям урегулировать вопрос о назначении новых выборов, исходя из указанного конституционно-правового критерия.

...Быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления — право, а не обязанность гражданина. Следовательно, кандидату на выборах должна быть гарантирована возможность снять свою кандидатуру. Вместе с тем, поскольку при реализации гражданином пассивного избирательного права затрагиваются права и интересы других лиц и в определенной ситуации отказ кандидата от участия в выборах может привести к переносу даты голосования или назначению новых выборов, федеральный законодатель, исходя из требований статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, вправе предусмотреть — в целях предотвращения негативных для избирательного процесса последствий и злоупотребления свободой участия в выборах — определенный срок для снятия зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры при условии обеспечения баланса между свободой участия в выборах и требованиями их результативности, недопущения злоупотребления правами, срыва выборов, а также при соблюдении критериев возможных ограничений избирательных прав.

...Запрет не может быть безусловным. Даже в пределах указанного срока кандидат должен иметь возможность снять свою кандидатуру, если возникли обстоятельства, вынуждающие его к этому, такие как тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья и другие аналогичные обстоятельства, препятствующие дальнейшей реализации кандидатом пассивного избирательного права. В этих случаях отказ кандидату в удовлетворении заявления о снятии своей кандидатуры несовместим с целями выборов и представляет собой несоразмерное ограничение свободы осуществления гражданином данного права.

...Нельзя вновь наделять кандидата, утратившего статус зарегистрированного кандидата, правами и обязанностями, связанными с этим статусом, без его согласия. Иное было бы нарушением конституционных критериев свободных выборов, определяющих в том числе допустимые пределы ограничения пассивного избирательного права.

...Альтернативность как необходимое условие свободных выборов относится к самому существу избирательного права. Во всяком случае без проведения голосования по нескольким кандидатурам на общих выборах оно теряет свое реальное содержание, а граждане фактически лишаются возможности реализовать принад-

лежащие им избирательные права, и потому в данной части эти права не подлежат ограничению. Отсюда также следует, что выборы должны быть признаны несостоявшимися, если в избирательный бюллетень для голосования были включены лишь два кандидата и ни один из них не получил необходимого для избрания числа голосов избирателей.

Вместе с тем законодатель — для обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов в сфере реализации избирательных прав и осуществления народовластия через избираемые органы государственной власти — вправе предусмотреть второй тур выборов, т.е. повторное голосование по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей, которое проводится в случае, если в результате голосования в первом туре ни один из кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

...Установление же запрета на проведение повторного голосования в случае, когда на день его проведения в избирательном бюллетене осталась только одна кандидатура, представляет собой ограничение избирательных прав граждан, которое нельзя ввести без соблюдения критериев, установленных статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Во всяком случае такой запрет непосредственно законом субъекта Российской Федерации предусматриваться не может.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать пункт 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им закрепляется сама возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата, в том числе перед повторным голосованием.

Признать пункт 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 46 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой на его основании избирательная комиссия вправе принимать решение об отмене регистрации кандидата в качестве меры ответственности за нарушения избирательного законодательства.

Конституционно-правовой смысл положения пункта 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное истолкование правоприменителем.

2. Признать пункт 11 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он не позволяет кандидату перед голосованием, в том числе повторным, снять свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам, если до дня голосования осталось менее чем три дня, а также исключает — во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 названного Федерального закона — возможность для кандидата, включенного без его согласия в число кандидатур для повторного голосования вместо выбывшего кандидата, снять свою кандидатуру, если решение избирательной комиссии о передаче ему места выбывшего кандидата принимается с наступлением указанного трехдневного срока.

3. Признать пункт 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации в той части, в какой им за-

крепляется возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре, если это предусмотрено соответствующим федеральным законом.

Признать пункт 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в»), в той части, в какой им допускается возможность посредством закона субъекта Российской Федерации устанавливать запрет на проведение повторного голосования в случае, если в избирательном бюллетене на день повторного голосования останется только один кандидат.

4. Федеральному Собранию надлежит внести необходимые изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 19 июня 2002 г. № 11-П

«По делу о проверке конституционности ряда положений

Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года

«О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»

(в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года),

Федеральных законов от 12 февраля 2001 года

«О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации

«О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»,

от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда»

и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»

в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации

и Октябрьского районного суда города Краснодара,

жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.С. Бондаря, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием судьи Верховного Суда Российской Федерации М.Н. Лаврентьевой, судьи Октябрьского районного суда города Краснодара Ю.В. Колмычека, граждан М.С. Абзаева, В.Ф. Бородинки, К.А. Бочарова, В.Я. Васильева, А.Г. Васькина, Д.Х. Габбасова, Л.Я. Грабовецкого, Ю.Н. Дмитриева, В.М. Ермакова, А.С. Казакевича, В.А. Калыгина, Н.А. Коваленко, А.М. Кондратьева, Е.А. Микрюкова, Ю.А. Наговицына, М.М. Пакина, А.М. Панкратова, В.Ф. Пляскина, В.Л. Покровского, Е.Г. Прокофьева, В.З. Савченко, И.А. Свирина, Ю.И. Таянко, К.Д. Школьника, А.С. Юрченко, граждан Ю.К. Гладкова, Д.И. Горохова, Н.А. Карибджаняна, И.Т. Моисеева, М.И. Ойсбойта, А.И. Сейфуллаева, В.С. Сигидиненко, А.А. Тычкова и их представителей — адвокатов Е.Л. Липцер и К.А. Москаленко, представителя гражданина В.И. Никольского — адвоката О.И. Кизименко, гражданина В.Ф. Куклева и его представителей — адвокатов Р.В. Чарков-

ского и А.Е. Оленина, представителя гражданина В.В. Евкина — Е.И. Евкиной, представителя гражданина А.П. Лукина — Е.З. Лукиной, представителей Международной ассоциации союзов «Чернобыль—Атом», региональной благотворительной общественной организации инвалидов и пенсионеров-чернобыльцев Министерства топлива и энергетики Российской Федерации («Чернобыльцы Минтопэнерго»), Гагаринской районной организации Союз «Чернобыль» (город Москва) — Л.П. Драча и К.Е. Баскина, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителей Совета Федерации — адвокатов С.А. Насонова и А.Г. Манова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Верховного Суда Российской Федерации, запрос Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобы Международной ассоциации союзов «Чернобыль—Атом», региональной благотворительной общественной организации инвалидов и пенсионеров-чернобыльцев Министерства топлива и энергетики Российской Федерации («Чернобыльцы Минтопэнерго»), Гагаринской районной организации Союз «Чернобыль» (город Москва), а также жалобы граждан...

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д. Рудкина, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, Министра труда и социального развития Российской Федерации А.П. Починка, а также представителей: от Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — Н.В. Герасимову, от Министерства финансов Российской Федерации — Т.А. Голикову, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — Е.В. Коростелева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил...

По мнению заявителей, данные нормы, вводя новый критерий определения размера возмещения вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, снижают уровень социальных гарантий по сравнению с установленным ранее (Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в редакции от 24 ноября 1995 года), нарушают принципы справедливости и равенства и не соответствуют статьям 1, 2, 7, 10, 15, 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 31, 35, 39, 42, 45 (части 1 и 2), 46, 53, 54 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации.

Оспариваемые нормы регулируют: исчисление возмещения вреда, причиненного здоровью граждан, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, а в случае их смерти — нетрудоспособным членам семьи, находившимся на иждивении

указанных граждан, в твердых суммах исходя только из группы инвалидности, а не как это было ранее — в зависимости от размера утраченного заработка (в том числе из условного — для случаев, когда период работ по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС составил менее одного полного календарного месяца) и степени утраты трудоспособности; предоставление тем гражданам из названных категорий, которым вред уже возмещался до принятия Федерального закона от 12 февраля 2001 года, права выбора — получать возмещение вреда в прежних размерах, но не свыше 10 000 рублей либо в твердых суммах; исчисление ряда иных денежных компенсационных выплат, входящих в объем возмещения вреда, исходя из базовой суммы в 100 рублей вместо применявшегося ранее минимального размера оплаты труда; введение нового критерия ежегодной индексации сумм возмещения вреда — пропорционально росту величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации; кроме того, ими устанавливается право органов, уполномоченных Правительством Российской Федерации, проверять достоверность сведений, предоставляемых для исчисления и получения сумм возмещения вреда, и определяются общие условия выплат недополученных сумм возмещения вреда в соответствии с пунктом 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года в течение 2001–2003 годов.

...Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются нормы о возмещении вреда, причиненного здоровью граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в связи с переходом на новое правовое регулирование, предполагающее в качестве основного критерия определения размера возмещения вреда степень утраты здоровья (инвалидность), а не утраченный заработок и, соответственно, установление твердых денежных сумм, а также их индексацию без применения минимального размера оплаты труда.

<...>

Н.С. Бондарь. В таком случае мы должны будем сейчас задавать вопросы... Пожалуйста, Валерий Васильевич Лазарев — представитель Государственной Думы.

В.В. Лазарев. Я задаю вопрос уважаемой Карине Акоповне, хотя эти вопросы можно было адресовать и к любому из ее коллег, имея в виду адвокатский цех. Следовательно, не исключено, что кто-то потом на эти вопросы вновь будет отвечать или подключится к ответу.

Первый вопрос такой. Здесь в выступлениях заявителей-жалобщиков звучала мысль о том, что возмещение вреда это нечто иное, нежели компенсации. А постольку, поскольку в декабрьском Постановлении Конституционного Суда понятие компенсации также употребляется, не могли ли бы вы в данном случае свою позицию определить?

К.А. Москаленко. Отвечаю. Вопрос не прост для меня, потому что, как вы знаете, я представляю несколько заявителей. Ряд моих доверителей толерантно относятся и не считают, что здесь наступила резкая подмена понятия «возмещение вреда» компенсацией. То, что повреждено, надо возместить или компенсировать. Они не считают, что это принципиальное различие. Для некоторых (и я объясню почему) подмена, как они выражаются, понятия «возмещение» понятием «компенсация» ну, скажем, совпало с тем, что их лишили гарантий. И они воспринимают это как новацию,

которая запрещена (вот такая их позиция, я должна ее озвучить, или они сами это скажут) статьей 414 Гражданского кодекса вот в этой области правоотношений.

В.В. Лазарев. Второй вопрос таков. Насколько я понимаю, вы возражаете против позиции того же декабрьского Постановления Конституционного Суда, в котором соответствующим правоотношениям придается конституционно-правовой характер. Вы же их характеризуете как гражданско-правовые. Я правильно вас понял? Я могу и ошибиться.

К.А. Москаленко. Я поняла Ваш вопрос. Мой ответ: я считаю, что так законодатель полагает, что правоотношения, вытекающие из причинения вреда, они, конечно, регламентируются Гражданским кодексом. Гражданские по сути правоотношения, однако я совершенно согласна с той частью Постановления Конституционного Суда, где общим вопросам, связанным с этим, вопросам обязательств государства, придан буквально именно конституционно-правовой характер. Считаю, что это просто следующий уровень правоотношений. И я, кстати говоря, цитировала эту часть Постановления Конституционного Суда и опиралась на нее.

В.В. Лазарев. И наконец, последний вопрос, если можно.

Уважаемая Карина Акоповна, федеральным законом, которым вводится вторая часть Гражданского кодекса, предусмотрено, что на случай причинения вреда до марта 1993 года соответствующие статьи Гражданского кодекса не распространяются. Как вы оцениваете ту норму, имеет ли она значение при рассмотрении нашего дела?

К.А. Москаленко. Меня совсем не смущает, если нормы ныне действующего Гражданского кодекса не распространялись бы на все эти правоотношения, поскольку я вполне удовлетворилась бы старым Гражданским кодексом, даже просто одной статьей 444. Но я позволю себе отметить, что в Постановлении Конституционного Суда есть упоминание норм нынешнего Гражданского кодекса применительно к данным правоотношениям, и я разделяю эту позицию Конституционного Суда.

<...>

В.В. Лазарев. У меня один вопрос к уважаемой Елене Львовне.

Юристы, как известно, связывают наступление соответствующих правоотношений не с фактическими обстоятельствами, а с юридическими фактами. В связи с этим не видите ли Вы разницы: юридические факты, которые позволяют выплаты тем, кто обратился до 15 февраля 2001 года, и юридические факты для тех, кто обратился за соответствующими выплатами после вступления в силу Закона № 5-ФЗ, они разные? Вы говорите, что нарушается равенство и т.д. Юридические факты разные. Фактические обстоятельства, может быть, и одни и те же. А юридические факты? Не могли бы Вы в этой части пролить свет?

Е.Л. Липцер. Я уже говорила о том, что факт обращения, время факта обращения не может быть критерием того, что какой-то человек может получить сумму возмещения вреда меньше, чем он получил, если бы обратился ранее. Да, юридический факт имел место позже, но это не может ставить человека в неравное положение с его коллегой, который просто успел раньше его обратиться за компенсацией.

В.В. Лазарев. Но он другой или тот же самый юридический факт? Или другой?

Е.Л. Липцер. Мне не очень понятно, что Вы имеете в виду.

В.В. Лазарев. Я могу пояснить.

Н.С. Бондарь. Пожалуйста, уточните вопрос.

В.В. Лазарев. Юридический факт — это не просто факт, а факт в свете соответствующего закона, факт, который предусмотрен соответствующей нормой. Для тех, кто обратился ранее, — это один юридический факт, как мне представляется. Для тех, кто обратился позднее, действует уже иной закон, который придает этому обстоятельству несколько иное юридическое значение.

Е.Л. Липцер. Я считаю, что этот закон не может действовать таким образом, чтобы ставить человека в неравное положение с тем, кто обратился раньше, потому что основным юридическим фактом здесь является факт причинения вреда все-таки. А если человек обращается за возмещением вреда, то это его право, когда обратиться.

В.В. Лазарев. Это верно, но в данном случае речь идет о размере.

Е.Л. Липцер. А размер должен быть одинаковым.

В.В. Лазарев. Здесь никто не отказывается от того, чтобы выплатить соответствующую сумму. Но речь идет о размере.

Е.Л. Липцер. Таким образом, Вы считаете, что два одинаково пострадавших человека могут получить разное возмещение вреда в зависимости от того, когда они обратились?

В.В. Лазарев. Я пока ничего не считаю, я спрашиваю: это одинаковые факты юридические или юридические факты разные?

Е.Л. Липцер. Моя точка зрения, что от этих юридических фактов не может зависеть сумма возмещения вреда.

В.В. Лазарев. Спасибо.

Е.Л. Бондарь. Спасибо, Елена Львовна. У стороны нет больше вопросов? Нет.

<...>

Н.С. Бондарь. Слово предоставляется постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Валерию Васильевичу Лазареву.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда! Тяжелый процесс, тяжелая обстановка. Но я не могу отделаться от мысли о том, что не одна, не единственная катастрофа предопределила разбирательство соответствующих правовых вопросов, правовых позиций. И не технологическая, пожалуй, катастрофа, хотя она, несомненно, тоже главная. Все-таки мы имеем ряд социальных катастроф, которые вполне естественно предопределяют требования к государству самых различных групп, самых различных слоев населения нашего общества — учителя, шахтеры, обманутые вкладчики, чернобыльцы. И с этой точки зрения, конечно же, поскольку я представляю Думу и именно поэтому об этом говорю, в Государственной Думе озабочены всем комплексом вопросов. Вопросы, связанных с обеспечением прав граждан. Вне всякого сомнения. И в этом смысле можно позавидовать чернобыльцам, можно приветствовать их усилия.

Они как организованная сила вполне обоснованно заявляют свои требования непосредственно в Государственной Думе через своих депутатов, через тот комитет, в частности, который вел соответствующие законы. Я не являюсь депутатом (для сведения присутствующих здесь заявителей) и не имел никакого отношения к прохождению соответствующих законов. Думаю, что было бы неплохо, если бы присутствовали те депутаты, которые вели соответствующие законы. Они в этих вопросах разбираются гораздо лучше. Но с этой точки зрения мое положение облегчается тем, что я имею письменное заключение того Комитета Государственной Думы, через который проходили все законы, связанные соответственно с выплатами потерпевшим от этой чернойбыльской аварии. Вот заключение Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике, которое я хотел приобщить к делу, и, возможно, его еще и приобщат. Но я вынужден его озвучить, поскольку текста этого на руках у заявителей нет. Оно отражает позицию Государственной Думы. Я с вашего разрешения, прошу извинить, может быть, буду сокращать только названия законов — будет понятно, о чем идет речь.

Первое. Неконституционность абзаца четвертого части первой пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ по установлению твердых сумм возмещения вреда в зависимости от группы инвалидности. Поскольку граждане, обратившиеся за возмещением вреда после вступления в силу указанного Закона, оказались в неравном положении по сравнению с гражданами, выплата которым осуществлялась согласно прежней редакции пункта 25 статьи 14 в размере фактически утраченного среднего месячного заработка, оснований для такого заключения не имеется по ряду причин.

Согласно общим положениям Гражданского кодекса о возмещении вреда вред, причиненный личности или имуществу гражданина, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Полностью возместить вред, причиненный чернойбыльской катастрофой, в порядке, установленном гражданским, уголовным и другим отраслевым законодательством, когда вред возмещается полностью, в индивидуальном порядке из-за масштабов и числа пострадавших было невозможно. Именно поэтому возмещение вреда, нанесенное гражданам в результате чернойбыльской катастрофы, было в конституционно-правовом смысле осуществлено в 1991 году всеобщим методом, то есть изданием специального чернойбыльского закона. В статье 3 этого закона установлена обязанность государства возмещать вред, причиненный здоровью и имуществу, посредством установленных законом денежных и иных компенсаций и льгот. Все эти льготы и компенсации входят в объем возмещения вреда на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения.

В 1995 году Федеральным законом № 179-ФЗ был нарушен заложенный в чернойбыльском законе принцип возмещения вреда по единому для всех пострадавших граждан критерию. Была (ошибочно, неправомочно) установлена норма гражданского законодательства по возмещению вреда, причиненного здоровью, когда вред возмещается для каждого индивидуально исходя из его заработной платы. В результате учета индивидуального заработка

при расчете сумм возмещения вреда по нормам гражданского права возникла социально неоправданная дифференциация в выплатах сумм возмещения вреда (в десятки и сотни раз). Были ущемлены права и интересы низкооплачиваемой, направленной через военкоматы, категории участников ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС. Тогда как до 1995 года все инвалиды и приравненные к ним лица имели право на равные выплаты в возмещении ущерба здоровью в зависимости от группы инвалидности. Кроме того, несовершенство Федерального закона № 179-ФЗ от 24 ноября 1995 года обусловило отсутствие единообразия применения норм органами исполнительной и законодательной власти. В частности, неопределенность трактовки нормы по условному заработку (необходимо было условный заработок брать за основу только при условии, что общий трудовой стаж был менее одного месяца) привела к тому, что при меньшей продолжительности участия в ликвидации аварии от трех и более дней суммы возмещения вреда были в три-пять раз выше, чем у тех, кто был занят на Чернобыльской АЭС в течение трех-шести месяцев. Каждый третий инвалид получал за утраченное здоровье менее 500 рублей в месяц. 84% инвалидов получали менее 1000 рублей в месяц. 50% всех выделяемых на эти цели расходов. А 5% инвалидов получали свыше 5000 рублей в месяц (25% всех выделяемых на эти цели расходов). Недостатки Федерального закона № 179-ФЗ от 24 ноября 1995 года привели к многочисленным судебным разбирательствам. Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ был восстановлен изначально заложенный в чернобыльский закон равный для всех пострадавших критерий (выплата в зависимости от группы инвалидности и вне зависимости от зарплаты, в том числе и для военнослужащих). Было обеспечено равное возмещение вреда за равный вред, причиненный здоровью при выполнении работ по ликвидации последствий аварии. Гражданам, выполнявшим одинаковые работы, но относившимся к различным ведомствам с различным уровнем оплаты труда, было обеспечено фактическое равенство права при получении сумм возмещения вреда. Компенсационные денежные выплаты за ущерб здоровью инвалидам I группы были установлены в размере 5000 рублей в месяц, что было в полтора раза выше средней зарплаты по стране в 2001 году и выше пенсии военнослужащего полковника, прослужившего 25 лет, более чем в 2 раза. В результате принятия Федерального закона от 12 февраля 2001 года у 99,35% инвалидов размеры выплат возмещения вреда были увеличены либо сохранены.

Кстати, сразу здесь замечу, могут мне потом вопросы задавать: вот все, что здесь имеет место относительно цифири... прошу прощения (думаю, мне будет бессмысленно задавать вопросы в этой части, поскольку специалисты Комитета (я не входил в эти вопросы, не высчитывал, поймите меня правильно, пожалуйста, с этой точки зрения) готовили этот официальный документ, подписанный заместителем председателя комитета Пошуту, который, конечно же, раз это официальный документ, основан на соответствующих подсчетах. Поэтому вашу реакцию понимаю, но даже не могу сказать: согласен — не согласен. Я видел соответствующий подсчет (я уже отвлекся от этого документа) и в других документах. И тоже не могу, лично не могу определить... правильность этих подсчетов, тем более что в Конституцион-

ном Суде вопросы факта вообще не устанавливаются, хотя они, конечно, могут иметь место в той степени, в какой они имеют значение для правовых оценок. Конечно, они очень серьезные, и я полагаю, что те ведомства, которые здесь приглашены (и вы напрасно против них, на мой взгляд, возражаете), которые будут приводить соответствующие проценты, они будут оперировать наверняка такими фактическими данными, а вы соответственно можете их, наверное, со знанием дела с гораздо большим, нежели есть у меня, опровергать. И потому Суд может, так сказать, уже на основе вот такого рода полемики решать соответственно.

Н.С. Бондарь. Валерий Васильевич, думаю, нет необходимости Вам уменьшать свою роль как постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде.

В.В. Лазарев. Дело делу рознь, Ваша честь. Вот сегодня такое дело, где я вынужден приуменьшить свою роль очень значительно и очень нуждался бы в том, чтобы были те депутаты, которые ввели законы. Кстати, потом я еще буду, может быть, просить, точнее — я просил бы: это ваше дело... Я не согласен со многими выводами, положениями того депутата, бывшего, который вел соответствующие законы, да, Шинкарева... Более того, он не согласен с тем законом, который принят 12-го, но полагаю, что этот человек имеет какую-то позицию, против которой тоже можно возражать или учитывать при принятии решения вопреки тому мнению, которое там содержится.

Не вижу ничего в этом смысле плохого, поскольку это человек, который участвовал в законодательном процессе. Очень жалко, что здесь не могу переадресовать ему соответствующие вопросы. Прошу прощения за отвлечение, поскольку была реакция зала. Наверное, справедливая. Да?

Одновременно те инвалиды, кому переход на твердые выплаты сумм возмещения вреда был невыгоден, получили право сохранить ранее назначенные в соответствии с нормами гражданского законодательства выплаты. Что касается граждан, впервые получивших право на возмещение вреда после 12 февраля 2001 года, то уровень их гарантии не снижен, так как они этой льготой ранее не пользовались. Законодатель вправе вносить изменения в способы возмещения вреда для тех, кому возмещение назначается впервые. Отмена положений Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ по установлению твердых сумм возмещения вреда приведет к нарушению конституционного принципа равенства всех перед законом и восстановит ранее существовавшую неправомерную и несправедливую систему.

Второе. О неконституционности нормы частей первой и второй статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ в связи с тем, что допущена возможность снижения уровня социальных гарантий инвалидов и лиц, потерявших кормильца, которые ранее получали суммы свыше 10 000 рублей в месяц. Оснований для такого заключения, то есть о неконституционности, не имеется по ряду причин.

Возмещение вреда в соответствии с нормами гражданского законодательства — это возмещение работодателем доли утраченного заработка в зависимости от процента утраты трудоспособности. Зарплата в 10 000 рублей — это зарплата министра, депутата Государственной Думы. Суммы

возмещения вреда в размере более 10 000 рублей не являются утраченным заработком, поскольку были исчислены не в соответствии с законодательством Российской Федерации для случаев возмещения вреда, связанного с исполнением работниками трудовых обязанностей, а в результате неправомерного использования нормы об условном заработке в период работы по ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. Такое ограничение полностью согласуется с частью 3 статьи 55 Конституции, в соответствии с которой права граждан могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо в целях защиты законных интересов других лиц.

Третье. О неконституционности нормы части третьей статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ в части индексации возмещения вреда один раз в год пропорционально росту величины прожиточного минимума, а не пропорционально повышению в централизованном порядке МРОТ.

Законодатель, приняв эту норму, не снизил уровень социальных гарантий. Для граждан, пострадавших вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, выплата сумм в возмещении вреда по пункту 25 статьи 14 чернобыльского закона является лишь одной из денежных компенсаций, предусмотренных для чернобыльцев, входящей в общий объем возмещения вреда. Об этом свидетельствует название статьи 14 — «Компенсации и льготы гражданам...». Этим она существенно отличается от ежемесячного возмещения вреда, которое выплачивается гражданам, имеющим трудовое увечье, по Федеральному закону от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в виде страховой выплаты за счет средств, полученных из страховых взносов работодателя, а также полностью возмещает вред, полученный пострадавшим при исполнении им трудовых обязанностей.

Если ранее все пособия и социальные выплаты повышались пропорционально росту минимального размера оплаты труда (МРОТ), то с целью постепенного доведения МРОТ до прожиточного минимума в темпах, которые значительно выше темпов роста заработной платы, размеры всех социальных и компенсационных выплат были оторваны от величины МРОТ. Их повышение соответствует темпам роста доходов населения, в том числе росту заработной платы, но не темпам роста МРОТ в его новом качестве.

Федеральным законом от 19 июня 2000 года № 82 «О минимальном размере оплаты труда» установлено, что все социальные выплаты, финансируемые из федерального бюджета, переведены на индексацию в соответствии с увеличением прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Аналогичный порядок индексации применен и оспариваемым федеральным законом.

Следует отметить, что ранее статьей 5 чернобыльского закона был установлен единый порядок индексаций установленных законом пенсий, пособий, компенсаций, сумм возмещения вреда. Принятие законодателем указанной нормы по индексации не снизило уровня социальных гарантий инвалидам чернобыльцам в части возмещения вреда и не привело к неравенству по сравнению с другими категориями граждан по ряду причин.

Индексация выплат возмещения вреда после установления Законом о социальных выплатах базовой суммы 100 рублей увеличила средний размер

сумм возмещения вреда с 1,35 тысячи рублей до 1,6 тысячи рублей ежемесячно. Реализация новых форм Федерального закона № 5 увеличила среднемесячную выплату возмещения вреда в 2002 году до 2,5 тысячи рублей. То есть снижения выплат не произошло. Кроме того, инвалиды-чернобыльцы по всем видам льгот и компенсаций в денежном выражении получали в среднем в 2001 году около 4000 рублей из федерального бюджета без учета пенсионных выплат.

Средний ежемесячный размер страховой выплаты по трудовому увечью, по данным Фонда социального страхования Российской Федерации, в 2001 году составлял до 1,8 тысячи рублей.

Следует отметить, что повышение страховых выплат в возмещение вреда в зависимости от МРОТ не обеспечивает справедливое определение ущерба, так как реальный размер заработной платы увеличивается медленнее, чем растет МРОТ (страховая выплата — это утраченный заработок). В связи с этим Минтруд России и Фонд социального страхования Российской Федерации разрабатывают проект, по которому индексация страховых выплат также будет осуществляться исходя из величины прожиточного минимума.

Четвертое. О неконституционности части 2 статьи 14 и части 2 статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ в части выплат сумм возмещения вреда семьям, потерявших кормильца. В Законе действительно имеется два различных механизма определения выплат возмещения вреда членам семей, потерявших кормильца. Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ впервые установлены выплаты сумм в возмещение вреда членам семей, потерявших кормильца, из числа граждан, погибших, умерших вследствие чернобыльской катастрофы.

Поскольку ранее указанная категория граждан не получала возмещение вреда в связи с тем, что кормильцу не была установлена инвалидность, законодатель предусмотрел выплату компенсации в возмещение вреда, определяемую в порядке, предусмотренном законодательством для случаев возмещения вреда, связанного с исполнением работниками трудовых обязанностей, но не свыше 10 000 рублей. Членам семей умерших инвалидов-чернобыльцев установлены выплаты в соответствии с частью 2 статьи 14 (доля, приходящаяся на нетрудоспособных, находящихся на иждивении, за исключением доли самого инвалида).

Денежный эквивалент льгот и компенсаций, предусмотренных статьей 14 Закона, членам семей инвалидов установлен выше, чем объем компенсаций, предусмотренных статьей 15 Закона, членам семей, потерявших кормильца из числа участников ликвидации.

Для членов семей инвалидов предусмотрен более выгодный порядок исчисления размера компенсации в возмещение вреда, учитывающий при определении доли только нетрудоспособных членов семьи, находящихся на иждивении умершего, а членам семей участников учитываются все члены семьи, в том числе и трудоспособные, то есть доля каждого члена семьи уменьшается.

Все это соответствует положению Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 18-П от 1 декабря 1997 года о том, что зако-

нодатель вправе вносить изменения в способы возмещения, уточнять критерии его дифференциации или адресность.

При этом указанная норма не привела к нарушению конституционного положения о равенстве граждан перед законом.

(Подпись заместителя председателя Комитета.)

Теперь, если можно, уважаемый Суд, несколько соображений, несколько положений, связанных уже с выступлениями и с анализом поступивших в Конституционный Суд обращений.

Пока читаешь эти запросы и жалобы и слушаешь здесь заявителей, невольно возникает вопрос: все ли из их претензий к закону? Думаю, что нет. Больше того, мы слышим здесь выступления, в которых в определенной части закон даже приветствуется. И тем более он, может быть, приветствовался бы теми (сейчас не буду к ним возвращаться, но какой-то процент таких все-таки есть), кому соответствующие выплаты повышены. Следовательно, уже одно это обстоятельство говорит о том, что в целом неконституционным закон признавать нельзя.

Но я не об этом хочу сказать. В выступлениях заявителей очень часто приводились факты того, что какие-то подзаконные акты (указывалось соответствующее министерство) соответственно были приняты вразрез с законом и вразрез с позициями Конституционного Суда. Указывалось также, что очень многие суды не обращают внимания ни на закон, ни на позиции Конституционного Суда. Приводились примеры, когда в трех решениях какого-то из судов ни разу не было ни одной ссылки на положения Конституционного Суда. Все это дает мне право предположить, что очень часто здесь есть вопросы правоприменительной практики, которые (и здесь нельзя не разделить и боль обратившихся в Конституционный Суд), конечно же, и по многим другим категориям дел, увы, нуждаются в очень серьезном совершенстве. Ведь не случайно же проблема судебной реформы у нас в данном случае так остро встала. Не случайно. Конечно же, увы, далеко не всегда можно найти правду, законную, получить вовремя законное решение со стороны суда.

И вот очень часто говорят о противоречиях. Я, например, могу сослаться на Постановление Конституционного Суда от 23 февраля 1999 года. Оно, правда, было другим вопросам посвящено — о банках и банковской деятельности, но там указано: в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Вместе с тем в случаях, когда коллизии правовых норм приводят к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, обязанность по устранению возникающего противоречия лежит также на законодательных и исполнительных органах, которые должны своевременно обеспечивать необходимое правовое регулирование и исполнение нормативных предписаний с тем, чтобы не порождать необоснованное ограничение чьих-либо конституционных прав и свобод.

Три организации в своей жалобе указывают на противоречивость норм и в связи с этим пишут: указанные противоречия создали неопределенность при индексации сумм возмещения вреда и позволили органам, обеспечивающим их выплату, издавать подзаконные акты, отменяющие или умаляющие

права инвалидов-чернобыльцев. Полагаю, что это дело все действительно судов общей юрисдикции — и в части отмены соответствующих актов, и в части того, чтобы дать правильное истолкование соответствующих решений, тем более когда жалуются на то, что до сих пор не произведена индексация, у нас и зарплаты не платят. Думаю, закон-то устанавливает выплату заработной платы, а ее не платят месяцами. Следовательно, всегда ли так виноват здесь закон и законодатель? Вот это тот вопрос, который в первую очередь, полагаю, Конституционному Суду придется решать: отделить зерна от плевел и посмотреть, где и кто виноват. С позиции законодателя я рассуждал бы таким образом.

Возникает вопрос: может ли законодатель издавать соответствующие положения, которыми уровень соответствующих льгот, выплат и так далее снижается? Один из самых коренных и самых острых вопросов. Вопрос очень (специфически) интересный. Да, интересный он, кстати, в свете одного из запросов, одной из жалоб, где ведется речь о справедливости — о том, что в полемике с Генеральной прокуратурой (я не видел позицию Генеральной прокуратуры, но, во всяком случае, там ведется полемика в этой части в общем) надо бы руководствоваться идеями справедливости. Это очень серьезная вещь. Действительно надо, но кто может искать эту справедливость? Кто может ее искать? Единственно законодатель, кому позволено в демократических рамках устанавливать справедливость и иногда признавать свои же законы неправовыми, иногда вопреки уже принятым законам в соответствии с общей оценкой ситуации, которая сегодня имеет место в стране, пересматривать свои собственные законы. Законодатель для того и существует, чтобы... в каких-то случаях, увы, наверное, какие-то льготы, может быть, и отменять. Может быть, и так. Почему? Потому что надо смотреть общий контекст, и в этом смысле я согласен с теми позициями, что такое положение лучше, нежели если бы законодатель объявил о выплате соответствующих сумм, но суммы эти взять неоткуда. Это было бы лучше.

Согласитесь, что действительно, да, конечно, это все можно адресовать будет министру, но ведь граждане у нас вносят налоги в бюджет. Это тоже серьезная штука с этой точки зрения. И в этом плане, конечно же, комплексно может рассматривать эти вопросы (вряд ли они в компетенции Конституционного Суда) только Дума. И «нападки» в этом плане, прошу прощения за это слово, пусть оно будет в кавычках, но ваши претензии, ваши требования и на парламентских слушаниях, и каким-то образом в Государственной Думе — они в большей степени оправданы в этом смысле, поскольку все там позиции могут быть согласованы с учетом самых разных факторов.

Именно социальная справедливость может быть в таком широком смысле слова. Вы ее ищите в пределах своей группы. Не знаю, насколько это правильно. У меня на этот счет есть сомнения — искать справедливость в пределах приобретенных вами прав. Вот одна группа, которая обратилась до 12 февраля, получает одни суммы. Вторая получает другие суммы. И получается, что у вас между собой какие-то... Это нехорошо и несерьезно. А ведь есть другие граждане. Есть какие-то в данном случае нюансы в ваших позициях, сегодня они звучали. А ведь есть другие граждане, которых здесь се-

годня, допустим, нет, а в Государственной Думе, увы, приходится учитывать интересы и тех, которых сегодня в зале нет.

Уважаемые судьи, несомненно в решении дела вы будете обращаться к тем правовым позициям, которые уже зафиксированы. И с этой точки зрения я не буду оригинален, а тоже вслед за коллегами-юристами должен обратить внимание на те позиции, которые, с моей точки зрения, законодатель имел в виду, когда издавал соответствующие законы.

Первое. Чернобыльская авария — экстраординарная и порождает особый характер отношений между гражданином и государством. Государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством. Это я беру позицию из известного Постановления Конституционного Суда только для того, чтобы указать на конституционно-правовой характер возникающих отношений. В первую очередь и прежде всего с тем, чтобы полемизировать с теми, кто говорит о гражданско-правовом характере этих отношений. В Постановлении Конституционного Суда (эту позицию можно было бы и дальше цитировать) указываются и статьи, есть обоснование этой позиции.

Второй момент. Вред, причиненный гражданам, как относящийся к вреду, реально невозможному и неисчислимому, обязывает государство стремиться к его возможно более полному по объему возмещению. Эту позицию и вы приводите, и я привожу. И по-разному можно ее трактовать. Но с позиции законодателя можно прочесть ее так, что к возможно более полному по объему возмещению. Почему я и говорю, что это возможно более полное возмещение надо требовать в законодательном органе. Потому что здесь, я боюсь в данном случае, вот эта позиция позволяет законодателю сказать, что этот объем, с его точки зрения, разумеется, я здесь юридическую сторону беру, в нынешних условиях по возможности более полный. Я понимаю, что вы не согласны, но это надо спорить с фактами и с цифрами в руках.

Следующая позиция, о ней здесь тоже говорили. Законодатель вправе вносить изменения в способы возмещения, уточнять критерии его дифференциации или адресности. Вот то, что сделано в этом законе. Может, не совсем хорошо, может, где-то действительно закон можно было бы подправить в каком-то редакционном плане. Но мне кажется, что здесь все настолько четко, что и вы возражаете именно потому, что законодатель лишил соответствующих льгот, уменьшил выплаты, и это просматривается ясно в этом законе. Вот законодатель вроде бы вправе вносить изменения. Способы действительно разные — там, где речь идет о способах. При этом надо учитывать, вне всякого сомнения. Но сам факт.

Не так давно в этом зале звучал вопрос, имеет ли какое-нибудь юридическое значение особое мнение судьи Конституционного Суда. Полагаю, что, конечно, того значения, какое имело особое мнение Ульпиана в свое время, юристы знают это имя, конечно, сегодня пока не имеет такого значения позиция кого-либо из судей. Но, мне кажется, в процессуальном плане очень интересные были высказаны положения Тамарой Георгиевной Морщаковой, а в содержательном плане — очень сильные позиции конституционным су-

дней Витруком. И с этой точки зрения, с точки зрения того, чтобы законодатель взял их на вооружение при издании соответствующего закона в качестве аргументации, полагаю, законодатель был вправе это сделать. Что я имею в виду? Какие в данном случае аргументы и какие положения? Основное право человека и гражданина на возмещение ущерба, в том числе понесенного в результате техногенных катастроф, в данном случае чернобыльской аварии, не является безграничным. Конституционный Суд определяет критерии, принципы, исходя из которых возможно установление объема и порядка реализации этого основного права человека и гражданина.

Второе. Возмещение ущерба, нанесенного гражданам в результате чернобыльской катастрофы, в конституционно-правовом смысле осуществлено всеобщим методом, то есть путем издания специальных законов, установивших компенсацию и конкретные способы возмещения вреда в виде денежных и иных компенсаций (все здесь против компенсаций возражали, а в постановлении оно есть, и здесь оно вполне, на мой взгляд, правильно употреблено), «...других доплат к социальным выплатам, льгот и преимуществ, в своей совокупности призванных с учетом наличия у государства материальных средств наиболее полно возместить ущерб (неисчисляемый в каждом конкретном случае), нанесенный здоровью, имуществу граждан».

Законодатель, естественно, принимал во внимание это обстоятельство. Дополнительный критерий определения объема вреда и его возмещения, введенные законодателем по Федеральному закону от 24 ноября, в большей мере отвечает принципу справедливости, так как снимает уравнильный подход к определению объема ущерба и его возмещению. Я акцентирую внимание на том, что не может быть уравнильного подхода. Может, где-то он допущен, но вот законодатель, судя по тому документу, который я цитировал, старался как раз каким-то образом применительно к разным категориям избежать такого уравнильного подхода, ввести тот самый критерий, имея в виду инвадность, и соответственно, исходя из этого критерия, делать выплаты.

Законодатель, конкретизируя либо устанавливая новые правила по возмещению вреда, должен исходить из наличия у него материальных (денежных) средств, иначе право человека и гражданина будет провозглашено, но не обеспечено, не гарантировано.

Можно было бы приводить некоторые другие положения. Думаю, что в этом нет необходимости, поскольку все мы можем знакомиться с этим документом. Внимательное прочтение позволяет думать, что законодатель его также использовал. И естественно, вы можете где-то возражать против возможности такого подхода. Во всяком случае, конституционный судья Витрук обосновывал позицию, что не все подвластно Конституционному Суду, что некоторые вопросы входят исключительно в компетенцию Федерального Собрания Российской Федерации как законодателя, а не Конституционного Суда Российской Федерации.

Думаю, на этом надо бы акцентировать внимание, а возможно, и закончить. Здесь говорилось, что выше только Бог. Это верно, но до известной степени. Конституционный Суд все-таки не может некоторые вопросы решать, хотя это и очень высокая инстанция. А некоторые вопросы должно

решать Федеральное Собрание. Я в данном случае полагаю, что именно к нему и надо будет апеллировать. Больше того, эта позиция нашла не просто выражение в каком-то особом индивидуальном мнении одного из конституционных судей, эта позиция нашла свое отражение в Определении Конституционного Суда 3 июля 1997 года № 84-О. Речь там шла об отказе Президенту по некоторым вопросам, когда Конституционный Суд отказал Президенту в принятии обращения в Конституционный Суд. И там эта позиция также нашла свое подтверждение.

С этой точки зрения, повторяю, конечно же, Конституционный Суд, и я надеюсь на это вместе со всеми, определит какие-то положения, согласно которым, во-первых, будет твердая убежденность у правоприменительных органов, что те права, которые зафиксированы данной категории граждан, должны безоговорочно выполняться всеми правоприменительными органами — и исполнительной власти, и судебной власти. Коль скоро в этом возникла необходимость и коль скоро в жалобах просматривается вот такая претензия, мне кажется, это было бы не излишне. Это, во-первых.

Во-вторых, конечно же, Конституционный Суд, если найдет возможным, и законодатель в этом отношении теперь в особенности очень присматривается к решениям Конституционного Суда, если он найдет возможным, определит какие-то позиции, согласно которым в закон надо будет вносить, может быть, какие-то дополнения. Не исключаю этого. Хотя не исключал бы и того, что в качестве избирателей через своих депутатов в порядке использования законодательной инициативы также можно предлагать соответствующие дополнения непосредственно в закон. И в этом отношении, думаю, что работа законодателя будет продолжаться в связи с тем решением, которое вынесет Конституционный Суд, которому я вместе с вами, во всяком случае, доверяю стопроцентно.

Спасибо.

Н.С. Бондарь. Спасибо, Валерий Васильевич.

У нас есть предложение заслушать представителей от Государственной Думы и Совета Федерации, а потом задавать вопросы тем, кому вы считаете необходимым как стороне. Если вы настаиваете на том, чтобы сейчас сразу задавать вопросы, можем и так сделать.

К.Е. Баскин. Нам, заявителям, кажется, что если мы сейчас слушаем представителя Совета Федерации, то у нас времени на вопросы сегодня не останется.

Н.С. Бондарь. Сегодня, пожалуй, да.

К.Е. Баскин. А когда в следующий раз Вы будете заседать, и мы будем присутствовать, мы можем забыть, о чем спросить.

Н.С. Бондарь. То есть Вы предлагаете сейчас сразу вопросы? Хорошо, пожалуйста.

В.В. Лазарев. С этой точки зрения я тоже хотел бы ответить сразу сейчас.

Н.С. Бондарь. Хорошо. Вопросы от заявителей.

Л.Я. Грабовецкий. Грабовецкий Леонид Яковлевич. Курчатов, Курская область.

Не слухавили ли Вы, говоря, что суммой возмещения вреда в твердых суммах согласно Закону № 5-ФЗ улучшили положение большинства? Пер-

вое. Указали ли Вы Высокому Суду, что, оставив за инвалидами право на получение ими ранее установленных сумм возмещения вреда, Вы — законодатель, по Закону № 82-ФЗ лишили их возможности получения сумм в надлежащем размере? Поясню: с 1 января 1997 года по 15 февраля 2001 года ранее назначенные суммы инвалидам были проиндексированы в 1,198 раза. С 1 января 2001 года. Но при этом минимальный размер оплаты труда вырос в 2,4 раза. С 83,49 рубля до 200 рублей.

Прокомментируйте данный факт. И о каком равенстве граждан перед законом идет речь? Как расценивается Вами разный подход к тем, кто проработал менее месяца и более месяца?

И последнее. Вы говорили, что в отдельных случаях можно изменять, уменьшать льготы. Не считаете ли Вы, что можно нарушать статью 55 Конституции Российской Федерации? Как это понимать? Как право государства?

Спасибо.

В.В. Лазарев. Что касается индексации. Я склонен Вам поверить, что действительно не индексируют. Здесь не одно было свидетельство, что, видимо, в разных регионах по-разному, но, во всяком случае, это тенденция, не индексируют вовремя. Я готов Вам поверить. Это дело правоприменителя.

Что касается перехода не на МРОТ, а на иную систему оценки, то это там в заключении указывается, точно так же, как указываются и разные цифры. По тем цифрам, которые есть в официальном документе, повторяю, у меня нет оснований им не доверять, возможно, у Вас есть более серьезные исследования, и ведомства можно по этому поводу спросить, но написано, что только у 0,7% всех чернобыльцев в результате принятия Закона № 5 ухудшилось положение. Вот такая цифра. Я там называл 99,35. 0,7 и 99,35. Вот той цифрой я оперирую, поскольку полагаю, что документ готовился с надлежащим обеспечением. Я другого не могу сказать в этом плане.

Что касается статьи 55. Конституционному Суду здесь судить, правильно это или неправильно. Законодатель, на мой взгляд, не без оснований учитывает интересы разных групп граждан. Речь идет о приобретенных правах. Понимаете, какая вещь? О приобретенных правах. Я тут не случайно задавал вопрос о юридическом факте. Вот один пример. Он, может быть, не такой удачный, но тем не менее — одни обратились до, другие обратились после. И Вы спрашиваете. Скажем, сегодня дети, которые были несовершеннолетними, которые не могли приватизировать квартиру, они могут ее сегодня приватизировать. Но постоянно говорят о том, что скоро этот закон изменится. И вдруг московский законодатель принимает закон, согласно которому бесплатная приватизация отменяется. Скажите, это как, снятие соответствующих льгот? Если кто-то сегодня не успел, он завтра после принятия этого закона, увы, будет разводить руками. Так с нашим законодателем всегда с этой точки зрения. Разные юридические факты. Факт один — хочет приватизировать квартиру, а юридически эти факты становятся разными.

Повторяю, может быть, не совсем уместные аналогии, но тем не менее... с тем, чтобы на обыденном примере показать, что да, увы, вот так принимается другой закон, который ухудшает положение граждан. Ухудшает.

Н.С. Бондарь. Этот пример имеет гипотетическое значение.

В.В. Лазарев. Гипотетическое — да, я оговариваюсь. Но я не исключаю, в наше время вообще...

Н.С. Бондарь. Но Ваши слова как представителя Государственной Думы...

В.В. Лазарев. А это московский закон, это не наша Дума.

Н.С. Бондарь. Хорошо. Пожалуйста, вопросы.

М.И. Ойсбойт. Михаил Ойсбойт, город Калининград, заявитель.

Уважаемый Валерий Васильевич, у меня будет два вопроса. Спасибо, что Вы напомнили содержание особого мнения, выраженного к тому постановлению, которое обязывает законодателя, где написано, что законодатель обязан избегать уравнительного подхода. Это Вы сейчас произнесли. У меня вопрос: а каким таким именно образом законодатель сумел избежать уравнительного подхода, установив равный размер возмещения для инвалидов III группы, имеющих 30% утраты трудоспособности, 40, 50 и 60? Это первый вопрос.

И второй вопрос. Скажите, пожалуйста, а что такое «ежегодное повышение пропорционально росту величины прожиточного минимума»?

Где именно, в каком именно федеральном законе содержится данная норма права, которой требуется воспользоваться и никак невозможно, да?

И не нарушил ли при этом законодатель процедуру принятия закона, введя в текст закона несуществующую норму права?

Спасибо.

В.В. Лазарев. Что касается ссылки на какой-либо закон, полагаю, что нет необходимости ссылаться на какой-либо закон, поскольку есть специальные законы. Это та позиция, которую, насколько я понимаю, многие из вас разделяют. Есть специальный закон по чернобыльцам, и, следовательно, уже на другие законы можно и не особенно смотреть-то в этом случае.

Что касается второго момента. Честно признаться, в этом специальном вопросе, наверное, есть какие-то нюансы. Я буду затрудняться, и мой ответ может быть не самым совершенным. Но, насколько я понимаю, с юридической точки зрения имеет значение группа инвалидности — группы третья, вторая, первая. Так принял законодатель. Без учета того, как в той или иной группе была потеря трудоспособности. Правильно это или неправильно — это уже вопрос.

М.И. Ойсбойт. Я тогда уточню, с вашего позволения, Высший Суд! С Вашей точки зрения, не является ли гораздо более точным инструментом оценка потери здоровья с шагом ряда в 10%, чем деление на три группы, этот самый шаг ряда в 3,33 получается точнее? И тогда у законодателя и правоприменителя появляется возможность гораздо более точно дифференцировать и размер, и объем, и, кстати говоря, информативность?

В.В. Лазарев. Может быть, Вы даже и правы. Я боюсь на этот вопрос ответить, не будучи специалистом в этих тонких вопросах социального обеспечения или сходных, имея в виду отраслевое, соответственно, законодательство. Оно очень обширное. Надо быть хорошим специалистом, чтобы правильно дать Вам ответ.

Н.С. Бондарь. То есть как один из вариантов в принципе не отрицаете?

В.В. Лазарев. В принципе, конечно, можно обсуждать.

Н.С. Бондарь. Следующий вопрос.

К.Е. Баскин. Вопрос к уважаемому господину Лазареву Валерию Васильевичу Первый (продолжение): у второй группы может быть 100% потери, а у первой 90, и разница в два раза. Вот ключевая ошибка этого подхода. И это мы знаем немножко лучше, чем законодатели, которые принимали. Это общий вопрос.

Теперь конкретный. Та записку, которую Вы цитировали, объяснительную записку, которая носит вот этот характер, которую мы все поняли, заключение, которое дано когда-то после чего-то, о чем мы плохо знаем, как она соотносится с заключением Правового управления, которое проверяет эти законы на их сопричастность и подчиненность Конституции и которое нашли наши товарищи (мы его не могли найти) и хотели бы спросить у Вас? Если первое говорит о какой-то целесообразности — то ли политической, то ли непонятно какой, то второе заключение говорит о конституционной правовой целесообразности. Как Вы относитесь к тому заключению Исакова?

В.В. Лазарев. Что касается заключения...

Н.С. Бондарь. Валерий Васильевич, извините. Прежде чем будете отвечать по заключению, учитывая, что заключение носит официальный характер и Вы его озвучили, мы принимаем решение о его приобщении к делу. И если у кого-то из заявителей будет желание познакомиться, то пожалуйста.

В.В. Лазарев. Что касается заключения. В данном случае — заключение Правового управления. Вот здесь процитировали, у меня есть какое-то сомнение, я боюсь ошибиться, что оно было дано не к третьему чтению законопроекта, потому что в одном из заключений, которое я лично читал, там говорится иначе. Там говорится, что положения Закона № 5, так скажем, могут привести к уменьшению выплат льгот отдельным категориям пострадавших от чернобыльской аварии. Вот буквально, по-моему, едва ли не точно мною воспроизведена формулировка одного из заключений Правового управления.

К.Е. Баскин. Спасибо. Я понял. Вопрос. Вы говорили о каком-то фантастическом равенстве прав. Скажите, пожалуйста, знаете ли Вы о том, что более 500 тысяч людей, пострадавших при исполнении своих трудовых обязанностей, сейчас получают суммы возмещения вреда в полном соответствии с законодательством, что защищено Конституцией? То есть... они получают суммы как утраченный заработок, и они индексируются в зависимости от изменений МРОТ в той же пропорциональности, и по ним нет никаких вопросов. И нами в качестве специалиста приглашен представитель Фонда социального страхования, который сегодня, если разрешит Суд, будет говорить об этом, о суммах, по которым нет никаких вопросов.

Так где же здесь равенство между людьми, получившими травму на производстве от кирпича или неправильно заряженного станка и радиационного облучения и ставшими инвалидами вследствие этого? И почему законодатель не изменяет эту норму, если у него есть такая возможность и необходимость, сразу по тем и другим группам для того, чтобы не было в одном доме противоречий между людьми, имеющими похожие, но не одинаковые травмы, инвалидности, у одних из которых одни условия, а у других — другие?

В.В. Лазарев. Это вопрос тоже резонный, естественно. Конечно, владеет ситуацией в большей степени Министерство труда. Но мне кажется, как я

могу объяснить с правовых позиций, опять все связано с тем, что в данном случае вы живете по специальному закону, что ваше правовое положение не особенно-то корректно всякий раз сравнивать с правовым положением остальных граждан. Не особенно всякий раз... Когда-то где-то, да, надо, может быть, но всякий ли раз... Я здесь боюсь ошибиться. Здесь не один раз звучал вопрос и не один раз было говорено о том, что все в комплексе входит в качестве возмещения вреда, самые разные способы, и все в комплексе должны приниматься во внимание, в отличие от тех выплат, которые идут другим гражданам по отдельным случаям. Вот этим, видимо, объясняется. Во всяком случае, я могу так объяснить.

Н.С. Бондарь. Спасибо. Еще вопросы, пожалуйста.

Н.А. Карибджанян. Уважаемый Валерий Васильевич! Вы в своем официальном докладе упомянули, что действительно законодатель в некоторых случаях, опираясь на часть 3 статьи 55 Конституции, вправе ограничить путем уменьшения размера прав граждан на возмещение вреда. И сказали, что в целях защиты, конечно, не конституционного строя, сказали, что в целях защиты прав и интересов других лиц. Не могли бы Вы пояснить, о каких лицах идет речь, когда законодатель сознательно нарушает статью 55 (часть 2) в целях части 3 статьи 55? О каких лицах идет речь?

В.В. Лазарев. Я Вас понимаю. В контексте того положения, что надо учитывать все общие материальные, что ли, состояния, материальное положение. Наличие средств — это позиция, которая зафиксирована Конституционным Судом, пусть в постановлении или в особом мнении, сейчас я отвлекаюсь от этих вещей. Вот в этом контексте приходится учитывать положение и тех шахтеров, не только тульских, которые здесь, насколько я понимаю, не без основания заявляют свои требования, но и тех, которые «стучали касками» напротив Белого дома. Они, ведь тоже касками стучали. Понимаете, какая штука?

Не знаю, насколько правильно их были требования заявлены, но мне кажется, что какие-то органы, во всяком случае депутаты, которых мы избираем, должны учитывать в системе права граждан в данном случае — и, увы, никуда не денешься, возможно, не теми правами надо поступиться. Возможно, вы правы, что министр знает, где найти деньги. Я не исключаю этого, я не знаю. Но с какой формальной юридической точки зрения? Я поясняю, что имел в виду, говоря о статье 55.

<...>

Н.С. Бондарь. ...Еще заявитель. Пожалуйста, представьтесь и ваш вопрос.

Ю.Н. Дмитриев. Заявитель Дмитриев, город Рязань. У меня вопрос к представителю Государственной Думы, если можно.

Н.С. Бондарь. Пожалуйста, Валерий Васильевич Лазарев.

Ю.Н. Дмитриев. Вопрос первый. Ответьте, пожалуйста, все-таки определенно, почему изменен в худшую сторону механизм индексации сумм возмещения вреда с 1 июля 2000 года?

Н.С. Бондарь. Просьба задавать вопросы конкретные — по содержанию оспариваемых норм, потому что общего характера оценки давались достаточно уже много, и позиции сторон уже совершенно определенно выявлены.

Поэтому думаю, что вряд ли новое что-то может быть в рамках общего обсуждения соответствующих вопросов.

В.В. Лазарев. Более того, Ваша честь, полагаю, что вопросы об индексации не имеют конституционно-правового значения. Это вопросы, имеющие характер отраслевого плана или относящиеся к деятельности правоприменительных органов или правительственных учреждений.

Ю.Н. Дмитриев. Тогда второй вопрос, если можно. Скажите, пожалуйста, чем обосновывается разница подходов по индексации сумм возмещения вреда у лиц, ставших инвалидами непосредственно на своем рабочем месте, и у лиц, ставших инвалидами вследствие выполнения государственных или общественных обязанностей на Чернобыльской станции?

В.В. Лазарев. Обусловлено одним фактом, который также здесь не один раз уже подчеркивался. А именно тем обстоятельством, что последние выплаты идут в русле специального закона, в то время как выплаты, связанные с трудовыми отношениями, идут в русле иных отраслевых законов. Вот этим все и связано. Это базовая исходная позиция, которой руководствовался законодатель, принимая специальный закон. Только этим.

Ю.Н. Дмитриев. Спасибо.

<...>

Н.С. Бондарь. Спасибо. Еще вопросы?

К.А. Москаленко. Позвольте, пожалуйста. Адвокат Москаленко. Позвольте продолжить вопросы к Валерию Васильевичу Лазареву.

Скажите, пожалуйста, Валерий Васильевич, как представитель Госдумы Вы согласны с тем, что законодатель в федеральном законе уменьшил выплаты и лишил некоторых льгот, что произошло такое снижение? Вот общий такой вопрос.

В.В. Лазарев. Подсчеты, которые лежали в основе принятых норм законодателем, они показывают, что далеко не у всех (а я уже воспроизводил соответствующую цифру и вынужден ей верить, официальным документом она закреплена), что уменьшились у очень небольшой части. Вы помните этот процент, в прошлый раз он был воспроизведен. Напротив, у большей части эти выплаты увеличились. Например, я не знаю, боюсь ошибиться, но говорят, что солдат, который участвовал в ликвидации последствий аварии, получал 600 (в тех, видимо, ценах), а кто-то в примерно одинаковый промежуток времени — 5–20 тысяч. 600 рублей и 5–20 тысяч. Разница есть. А теперь все-таки тот военнослужащий рядовой получает в зависимости (ну Вы знаете, какие суммы) от группы инвалидности. С этой точки зрения нельзя сказать, что уменьшены выплаты.

К.А. Москаленко. Что, ни для кого?

В.В. Лазарев. Нет, для кого-то уменьшены, очень для небольшой части лиц.

К.А. Москаленко. Скажите, пожалуйста, а процентное содержание тех лиц, для кого уменьшены эти льготы, кто за эти цифры несет ответственность? Мы читали внимательно Ваше заключение.

В.В. Лазарев. Полагаю, что те официальные лица, которые подписывают документ, которые готовят его, естественно, несут ответственность за любую цифру, которая там приводится.

К.А. Москаленко. А можно ли понимать эти цифры так, что они не являются неизменными и постоянными, и, значит, они действовали на момент принятия закона? Тогда, когда не встала проблема об индексации? То есть на какой-то момент кому-то, какому-то количеству людей это улучшило положение, а в итоге, когда не произошло должной индексации, произошел регресс в отношении и другой части, не только, как Вы говорите, незначительной части чернобыльцев.

В.В. Лазарев. Здесь вновь возникает проблема индексации. Вновь готов повториться, что вопросы индексации, с моей точки зрения, не имеют конституционно-правового значения. Возможно, вот я завидую моим коллегам, очень даже сильно завидую, поскольку Совет Федерации, оказывается, изменил свою позицию. Он одобрил закон и нигде не говорил, что этот закон неконституционный. Так? Но вот Совет Федерации имеет возможность обратиться в порядке законодательной инициативы. И пока за это время, насколько я знаю, никакой законодательной инициативы не последовало. Вот в этой части, если закон в каком-то плане несовершенен, я не исключаю этого. Более того, кажется, отвечая на вопрос прошлый раз относительно 250 рублей, которые предусмотрены тем, у кого нет инвалидности, боюсь, что тогда не совсем правильно понял того, кто мне задавал вопрос. Я думаю, вот как раз тот случай, когда непосредственно в порядке законодательной инициативы можно поправлять федеральный закон.

К.А. Москаленко. Мой вопрос итоговый такой. Все-таки какой-то части чернобыльцев было ухудшено положение?

В.В. Лазарев. Даже процент воспроизводится, какая часть получала много и какая часть мало.

К.А. Москаленко. Простите меня, Валерий Васильевич, но Вы несколько раз обращали внимание всех нас на то, что фактические данные не являются предметом рассмотрения в Конституционном Суде. И поэтому давайте мы отойдем все-таки от процентов, кому стало лучше, кому хуже, это может только ввести в заблуждение. А скажите, пожалуйста, все-таки произошло ухудшение по тексту Закона № 5-ФЗ для любой части чернобыльцев? (ИЗ ЗАЛА: «Хотя бы одному».)

Я не хочу говорить: «хотя бы одному», потому что знаю не одному, но не хочу оперировать фактическими данными. Произошло или не произошло ухудшение?

Н.С. Бондарь. Карина Акоповна, вопрос несколько раз был задан. Валерий Васильевич как Представитель Государственной Думы в пределах своего представления по данной проблеме ответил, и если он не считает возможным давать другой ответ, это его право как представителя Государственной Думы.

К.А. Москаленко. Спасибо, Ваша честь.

У вас прозвучала такая фраза — «право человека на возмещение ущерба от чернобыльской аварии не является безграничным». Здесь не согласиться с Вами нельзя. Это все ограничено.

В.В. Лазарев. Это позиция Конституционного Суда.

К.А. Москаленко. Я понимаю, и тем не менее и Ваша позиция.

В.В. Лазарев. Да, конечно.

К.А. Москаленко. Считаете ли Вы, что правила Закона №361 были безграничным возмещением ущерба? Я имею в виду базовый закон. Какая была необходимость изменять принцип определения возмещения вреда по сравнению с этим законом?

В.В. Лазарев. Необходимость была как раз в данном случае — в каком-то плане учесть интересы и законные требования той части, которая оставалась практически необеспеченной, незащищенной. Вот в этом и была практическая необходимость, с этой точки зрения обеспечивался принцип равенства.

К.А. Москаленко. Можно попросить уточнить: Вы имеете в виду той части, которая была, как Вы сказали, не обеспечена, чернобыльцев или части граждан, имея в виду граждан других категорий?

В.В. Лазарев. Ну вот о солдатах я сказал. Чернобыльцев, конечно.

К.А. Москаленко. Конституционный Суд внес, так сказать, своим постановлением уточнение...

Н.С. Бондарь. Карина Акоповна, в дискуссии нет необходимости.

К.А. Москаленко. Хорошо. Не будет дискуссии. Если Вы говорите о другой части населения и об учете законных интересов других категорий лиц, по просьбе своих доверителей я спрашиваю: считаете ли Вы, что корректна параллель между положением, например, обманутых вкладчиков, которых Вы привели, добровольно внесших свои деньги, и чернобыльцев, которые, как мы считаем, спасли планету без громких слов?

В.В. Лазарев. Уважаемая Карина Акоповна, Вы меня можете поймать на начальной фразе, которую я произносил. Речь шла о положении в стране.

Н.С. Бондарь. Здесь никто никого не ловит.

В.В. Лазарев. Нет-нет, вот на этом вопросе. Я отвечу Вам на вопрос. Совершенно иной правовой статус у тех вкладчиков, которые требуют опять же от государства, и у тех, кто стучит касками, совсем по другому поводу, но все требуют от государства. И с этой точки зрения я настаиваю на той позиции и, больше того, указываю Вам на статью 17 Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав отдельной категории граждан не должно идти в ущерб правам других категорий граждан. Вот с этой точки зрения, я еще раз говорю, надо понять законодателя, который учитывал, принимая соответствующий закон, все права и интересы различных категорий граждан. Я просто поясняю.

К.А. Москаленко. Тогда такой вопрос. Полагаете ли Вы, что обязательственность отношений по возмещению вреда сопоставима с социальными льготами, выплатами, возмещениями и всем прочим?

В.В. Лазарев. И еще раз отвечу на этот вопрос, хотя, так сказать, вроде пытался на него ответить. Нельзя, конечно, сопоставлять льготы и возмещение вреда, полученного в порядке трудового увечья, в порядке трудовых отношений. Вы вновь меня уводите к гражданскому законодательству. Поскольку это позиция Конституционного Суда, все выплаты, а их, нам говорят (опять назову цифру, и Вы можете ее где-то и как-то оспаривать) порядка 25 выплат самых разных. Но согласно правовой позиции Конституционного Суда все выплаты берутся в комплексе, и этим этот специальный закон отличается от любого другого. Вот только что имел в виду, может быть, законодатель, принимая соответствующий закон.

Н.С. Бондарь. Карина Акоповна, новые вопросы есть?

К.А. Москаленко. Да. В Вашем выступлении прозвучало, что при выработке Закона № 5-ФЗ 2001 года законодатель (я цитирую стенограмму) «брал на вооружение» или, как в другом месте Вы выразились, «брал в оборот» особое мнение судьи Конституционного Суда. Я ни в коем случае не хочу стравливать ничьи точки зрения, мы с громадным уважением относимся, и не случайно публикуются все особые мнения, но тем не менее скажите, пожалуйста, законодатель исходит из того, что Постановление Конституционного Суда либо особое мнение судьи, которое не разделило большинство Конституционного Суда, является толчком для того, чтобы его взять на вооружение или, как Вы выразились, «в оборот»?

В.В. Лазарев. Да, я выражался таким образом — в оборот аргументаций соответствующих. Вне всякого сомнения, законодатель руководствовался основными позициями, которые зафиксированы в Постановлении Конституционного Суда, но в оборот аргументаций, несомненно, должны были быть приняты, я называл и позицию Тамары Георгиевны Морщаковой, и процессуальные нормы, и содержательные нормы материального порядка, и их также сегодня, так сказать, «брал в оборот» и до сих пор считаю, что эти аргументы не должны быть упущены в плане обоснования той или иной позиции.

К.А. Москаленко. У меня нет вопросов. Спасибо.

Н.С. Бондарь. Спасибо, Карина Акоповна.

Просьба в вопросах не повторяться, потому что вопросы, как вы понимаете, в рамках одного предмета запроса уже у нас есть.

А.М. Панкратов. Заявитель Панкратов. Рязань.

У меня вопрос к представителю Государственной Думы Лазареву.

Обоснуйте общественную необходимость и конституционную определенность разрыва связи между размером трудового вклада в ликвидацию катастрофы на Чернобыльской АЭС и размером возмещенного вреда в редакции пункта 25 статьи 14 Закона о защите жертв Чернобыля и Федерального закона № 179-ФЗ и № 5-ФЗ?

Н.С. Бондарь. На этот вопрос уже ответы были. Если Валерий Васильевич не настаивает на повторном ответе, можем ограничиться теми ответами.

А.М. Панкратов. И еще один вопрос.

Почему в Законе от 12 февраля 2001 года отсутствует какое-либо обоснование предельной суммы — 10 000 рублей — в счет возмещения вреда?

В.В. Лазарев. Предельные суммы далеко не всегда обосновываются, кстати, и в других правовых отношениях не всегда устанавливаются. А в данном случае был, как Вы сами сейчас в первом вопросе говорите, определенный расчет.

А.М. Панкратов. И последний вопрос. Укажите соотношение размера средней заработной платы по стране с установленным размером по группам. Это 1000, 2500, 5000 рублей. Почему выплата возмещения вреда меньше средней заработной платы по России?

В.В. Лазарев. Средний размер заработной платы, если я не ошибаюсь, 3400. Но вообще заработная плата у нас идет от 500 рублей. Вот когда начинают сравнивать, в ряде документов я смотрел, такие есть позиции, что

полковник с выслугой 20 лет получает меньше, нежели вот та сумма, не говоря о других льготах. Вот такое есть сравнение. Так что с этой точки зрения зарплата средняя у пенсионера и у полковника, как хотите, во всяком случае, надо считать, и я полагаю, что здесь министр вам все зарплаты проиллюстрирует прекрасно и лучше, нежели я в данном случае.

Н.С. Бондарь. Спасибо.

Ю.К. Гладков. Я — заявитель, инвалид II группы, 100% потери трудоспособности. У меня вопрос к представителю Госдумы очень простой. В свое время перед принятием законов проекты этих законов, о которых мы сейчас говорили, были направлены в Конституционный Суд. Конституционный Суд дал свое заключение по проектам этих законов...

Н.С. Бондарь. Юрий Куприянович, я вынужден эту преамбулу к вопросу исключить и отвести, потому что Конституционный Суд никаких предварительного характера заключений по проектам не дает. Если смысл вопроса теряется, значит...

Ю.К. Гладков. Был запрос Госдумы, и вот ответ, подписанный Ивановой, в котором все вопросы, о которых мы сейчас говорим, сейчас муссируются.

Спрашивается, почему в Госдуме при принятии этого закона не учли замечания Конституционного Суда?

В.В. Лазарев. Можно я отвечу? Полагаю, что могли быть ответы и Петрова, и кого угодно, но не было, и в этом я на 100% убежден, ответа Конституционного Суда ни на один запрос подобного рода Государственной Думы и не могло быть.

Н.С. Бондарь. Я не хочу, естественно, ограничивать в вопросах Вас, но просьба такая: в том случае, если позиция кого-то из представителей стороны, принявшей и подписавшей закон, ясна, задавать вопрос для того, чтобы убедиться еще раз, что эта позиция именно такая, если даже вы с ней не согласны, не думаю, что есть необходимость. Пожалуйста.

Н.А. Карибджянн. Ваша честь! Исходя из Ваших требований и с тем, что представитель Государственной Думы сам сказал, что он не участвовал ни в разработке этого закона, ни в принятии его, то есть ни на какой стадии, а всего лишь озвучивал... поэтому я считаю, что не корректно задавать ему какие-то конкретные вопросы чисто из этических соображений.

В.В. Лазарев. Свою долю «радиации» я получил.

Н.А. Карибджянн. Получили, но в плане осмысливания, правового осмысливания, у меня не закончились вопросы к Валерию Васильевичу, потому что действительно это очень важный вопрос: как так, на фоне или даже в русле уже состоявшегося решения Конституционного Суда и вдруг вразрез — диаметрально противоположное решение принимает Государственная Дума, пусть даже относительно небольшой категории лиц? И, получая ответ по вопросу, вправе ли законодатель ущемлять, вернее — ограничивать, права той или иной категории, в данном случае чернобыльцев, в смысле части 3 статьи 55 Конституции? Я услышал ответ в качестве примера...

Н.С. Бондарь. Вопрос к представителю Государственной Думы.

Н.А. Карибджянн. В смысле защиты прав и интересов других лиц я все-таки не понял, а чем же реализация прав, ограничение прав чернобыльцев

затрагивает интересы тех шахтеров, которые стучали касками, как здесь они пересекаются?

В.В. Лазарев. Единственно как? Потому что в позициях Конституционного Суда идет речь о достаточности средств с тем, чтобы и тем зарплату хотя бы вовремя платили, и инвалидам Отечественной войны что-то дали, с этой точки зрения я вам говорю.

Н.С. Бондарь. Уважаемые участники заседания, позиция представителя Государственной Думы по этому вопросу была изложена, в том числе в выступлении представителя Государственной Думы. Вы можете согласиться или не согласиться, Конституционный Суд будет оценивать.

Н.А. Карибджанян. Я еще раз хочу поблагодарить за ответы на вопросы, на конкретные вопросы трудно получить ответы.

Н.С. Бондарь. Извините, но я хочу напомнить о том, что регламентом благодарности за ответы не предусмотрены.

Н.А. Карибджанян. Приношу извинения. Но у нас было вчера время ознакомиться с материалами Государственной Думы, и возникло множество вопросов, на которые мы не сможем получить ответ, и поэтому мы подготовили письменные возражения на это с указанием именно по абзацам, пунктам и страницам. И с Вашего позволения я хотел бы озвучить.

В.В. Лазарев. Я бы не возражал о приобщении этих материалов к делу без озвучивания.

Н.С. Бондарь. После заслушивания сторон у нас будет возможность, у всех вас, обратиться с просьбой о приобщении тех или иных материалов к делу, во-первых, и, во-вторых, заключительное слово будет дано.

Н.А. Карибджанян. А будет возможность подготовиться к заключительному слову?

Н.С. Бондарь. Конечно. В данном случае мы будем с вами советоваться и принимать решение о дальнейшем порядке работы.

Н.А. Карибджанян. А ходатайства когда можно заявить?

Н.С. Бондарь. После заслушивания сторон и приглашенных.

Н.А. Карибджанян. Ваша честь! Поймите правильно, я не хотел бы превращать заседание Конституционного Суда в партхозактив, где непонятен статус приглашенных. Ваше право — пригласить кого угодно. Но процессуальное их положение каково? Могу я им задавать вопросы или не могу? Могу я получать от них письменные подробности или не могу? Поясню свою позицию. Посмотрите, уже в прессе появляется такое. «Российская газета» вчерашняя. Посмотрите, что там говорится.

Н.С. Бондарь. Уважаемый Нагапет Абрамович, если поступила просьба напомнить права сторон, в частности касающихся возможности задавать вопросы приглашенным, я это сделаю на соответствующей стадии.

Н.А. Карибджанян. Спасибо.

В.М. Ермаков. Заявитель, город Москва. У меня вопрос к Валерию Васильевичу. Скажите, пожалуйста, почему Дума, направляя Вас сюда в качестве своего представителя, снабдила Вас цифровым материалом более чем годовалой давности?

В.В. Лазарев. Могу только развести руками.

В.М. Ермаков. Ответа нет, понятно.

Н.С. Бондарь. Не требуется ответа.

В.М. Ермаков. У меня вопрос к представителям Совета Федерации, к любому. У вас в выступлениях не прозвучало, считаете ли вы выплаты, ежемесячные выплаты на продукты питания и ежегодные разовые выплаты на оздоровление, относящимися к выплатам возмещения вреда?

А.Г. Манов. Нет. Это не выплаты возмещения вреда, это другие социальные выплаты.

В.М. Ермаков. Вы считаете, что это другие социальные выплаты?

А.Г. Манов. Да.

Н.С. Бондарь. Есть ли у заявителей вопросы?

В.Ф. Бородин. Заявитель, участник ликвидации, инвалид II группы. Вопросы простые к представителю Государственной Думы. Вы когда-нибудь читали содержание статьи 14 Федерального закона «О социальной защите граждан, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС»?

Н.С. Бондарь. Вопрос отводится.

В.Ф. Бородин. Хорошо. Второй вопрос. Скажите, пожалуйста, я сразу поясню, почему я задавал этот вопрос.

Н.С. Бондарь. В этом нет необходимости.

В.Ф. Бородин. Хорошо. Преимущественное оставление на работе (пункт 13), внеочередное вступление в жилищно-строительный кооператив, внеочередное обслуживание в лечебных профилактических учреждениях, пользование при выходе на пенсию и при перемене места работы поликлиниками, внеконкурсное вступление в учебные заведения и тому подобное — итого 18 пунктов из 25. Это выплаты или нет?

Это возмещение вреда путем денежных компенсаций или это что?

В.В. Лазарев. Ваша честь, я позволю себе в третий раз ответить на этот вопрос, что согласно позиции Конституционного Суда все способы относятся к компенсации, все способы, в том числе и те льготы, которые Вы перечислили.

В.Ф. Бородин. Что, это все входит?

В.В. Лазарев. Все это входит. Это не моя позиция, позиция Конституционного Суда.

В.Ф. Бородин. Я не хотел задавать эти вопросы, но дело в том, что, только что выступая, Вы сказали, что в статье 14 двадцать пять способов выплат.

Н.С. Бондарь. Еще есть вопросы? Пожалуйста.

Ю.А. Наговицын. Из ответов Государственной Думы, Совета Федерации я не услышал ответа на мое заявление о несоответствии Конституции части третьей пункта 10 статьи 1 Закона № 5-ФЗ, которая гласит, что военнослужащие, а также военнообязанные, призванные на военную службу, получающие пенсию в порядке, предусмотренном для инвалидов военной травмы, имеют право на получение ежемесячных денежных выплат в размере 1000, 2500 и 5000 рублей, то есть в порядке, предусмотренном пунктом 25 статьи 14 Закона № 5-ФЗ.

Следует ли это понимать так, что данные граждане, то есть военнослужащие, военнообязанные, лишены права выбора, а не получаемой выплаты возмещения вреда в порядке, определяемом для трудовой травмы?

Это вопрос к представителям Совета Федерации.

<...>

Е.А. Микрюков. У меня вопрос к представителю Государственной Думы.

Я сам не юрист. Вот объясните мне: изменения и дополнения, которые вносятся в законы, и те нормы, которые они как бы выводят из закона, они теряют юридическую силу свою?

В.В. Лазарев. Да, теряют те, которые выводятся.

Е.А. Микрюков. Спасибо. Теперь у меня вопрос в связи с этим. Чернобыльцам, которым сейчас сумма возмещения вреда назначена в семикратке и других, когда они обращаются на переосвидетельствование об инвалидности, им устанавливают группу инвалидности, и они тогда автоматически подпадают, то есть здесь права их с сохранением до 10 000 рублей, а после переосвидетельствования они уже, получается, автоматически подпадают под эти 1000, 2500 и 5000?

В.В. Лазарев. По-видимому, новый факт.

Е.А. Микрюков. То есть вот таким образом вы всех переведете на эти суммы?

В.В. Лазарев. Я никого никуда перевести не могу. Будь моя воля, я бы вас перевел еще выше по выплатам.

Н.С. Бондарь. Спасибо. Если у заявителей нет вопросов, я обращаюсь к судьям. Вопросы к стороне, принявшей закон и подписавшей. Судья Гаджиев Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. К Александру Григорьевичу, если позволите.

Уважаемый Александр Григорьевич, Вы в своем выступлении сказали о том, что льготы и компенсации не гарантированы. Видимо, Вы имели в виду эти 25 компенсаций и льгот, которые перечислены в статье 14. Не могли бы Вы развить эту мысль, что Вы имели в виду?

А.Г. Манов. Я имел в виду, что сейчас у нашего государства нет финансовой возможности обеспечить гарантию всех льгот и компенсаций, то есть необходимые меры принимаются, но не всегда есть возможность предоставить то же жилье и какие-то другие выплаты или какие-то другие компенсации.

Г.А. Гаджиев. Статья 5 Закона о социальной защите граждан предусматривает, что порядок финансирования расходов, в том числе порядок компенсаций организациям независимо от организационно-правовой формы и формы собственности местным органам власти, связанных с реализацией настоящего Закона, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Вы не исследовали, все ли необходимые нормативные акты установлены Правительством Российской Федерации, потому что эта форма гарантирования?

А.Г. Манов. Насколько я знаю, в основном все нормативные меры предусмотрены, но на практике не всегда удается их реализовать.

Г.А. Гаджиев. Есть ли у Вас какие-то доказательства того, что те льготы и компенсации, которые предусмотрены статьей 14 Закона, не гарантируются, как Вы высказались?

А.Г. Манов. У меня сейчас нет возможности доказать это, но, исходя из собственной судебной практики, могу сказать, что, например, обеспечение

жильем семей военнослужащих, принимавших участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, с предоставлением жилья есть определенные проблемы, в частности у курсантов академии, которые обучаются в Москве, но доказать это я, конечно, не могу. Я специально не готовился к тому, чтобы доказать, что не все льготы и компенсации гарантированы. Но исходя из общего положения в стране можно сделать вывод, что льготы и компенсации реализовываются с большим трудом.

Г.А. Гаджиев. Спасибо, Александр Григорьевич. И, если позволите, к Валерию Васильевичу.

Валерий Васильевич, насколько я понимаю, чисто правовой вопрос. Я сейчас имею в виду основной Закон о социальной защите, раздел I, который содержит нормы о целях данного Закона. И в статье 5 содержится такое положение, последняя часть этой статьи: «Государственные пенсии, пособия, компенсации и иные выплаты гражданам, установленные настоящим Законом, подлежат повышению в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Можно ли рассматривать это положение как общую цель закона?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения, в данном случае можно ее рассматривать, хотя и с теми оговорками, которые обусловлены уже позициями относительно возможности этого повышения.

Г.А. Гаджиев. И в связи с этим как Вы думаете, что имеется в виду под понятием «в соответствии с законодательством», какое законодательство имеется в виду? Только этот закон или другой?

В.В. Лазарев. В частности, то законодательство, которое определяет жизненный уровень. Совсем недавно заместитель Председателя Правительства выступала в Государственной Думе, и полагаю, что будет принят закон, который подтянет этот уровень до МРОТ. Это было буквально на днях, следовательно, законодательство будет, естественно, иметь отношение и распространение в данном случае и на эту позицию.

Г.А. Гаджиев. И последний вопрос: норма, которая содержится в пункте 25 самой популярной статьи 14. Специальная цель этой нормы соответствует общей цели, которая, как Вы сами подтвердили, изложена в последней части статьи 5 Закона? Можно ли вывести из сопоставления целей этих двух правовых норм какую-то закономерность? Есть общие цели, есть специальные цели.

В.В. Лазарев. Конечно, специальная цель, если рассматривать как специальную цель статью 14 в новой редакции, ее пункт 25, конечно, если это специальная норма, то она, конечно, реализуется в рамках общей цели, но тем не менее с определенными нюансами и исключениями, которые предусмотрены этим специальным законом. Я думаю, как соотношение общей нормы и специальной в данном случае.

Г.А. Гаджиев. Понимаю, что Вам привычно понятие общей нормы и специальной, но в данном случае я не это имел в виду, здесь только совпадают термины. Общая цель и специальная цель — это не одно и то же, что общая норма и специальная норма.

В.В. Лазарев. Специальные цели в принципе должны соответствовать общей цели, они идут в порядке конкретизации той общей цели.

Г.А. Гаджиев. А не свидетельствует ли тот случай, когда специальные цели, нормы вступают в противоречие с общей целью, что в данном случае для какой-то категории граждан нарушается конституционный принцип равенства?

В.В. Лазарев. Вот когда я говорил об оговорке соответствующей, ведь ту норму, которую Вы вначале взяли в качестве предмета анализа, ее содержание ведь тоже нужно каким-то образом уяснить? И уяснять содержание ее, на мой взгляд, следует системно. И с этой точки зрения там должна быть оговорка. Да, повышение, но тем не менее в пределах каких-то возможностей. Меня позиция Конституционного Суда в данном случае все время заставляет становиться на эту точку зрения.

<...>

Б.С. Эбзеев. Вопрос обращен ко всем представителям стороны, принявшей акт, и любой из них, наверное, мог бы дать ответ на этот вопрос. Скажите, пожалуйста, как вы полагаете, законодатель, приняв закон, который мы здесь обсуждаем, включая Закон № 5, насколько он адекватно воспроизвел, по Вашему мнению, правовые позиции Конституционного Суда, изложенные в его Постановлении, которое также многократно мы здесь упоминали? Можете ли вы утверждать, что законодатель (вы не могли не изучать эти документы) адекватно воспроизвел эти правовые позиции?

В.В. Лазарев. С моей точки зрения, в большей степени адекватно, хотя, разумеется, я об этом говорил, что возможны все-таки поправки, внесение каких-то поправок, дополнений в той части, где действительно, может, судебная практика в чем-то затрудняется. А по большому счету основная позиция, главная позиция, что в данном случае речь идет о конституционно-правовых отношениях, а не о гражданско-правовых. Исходя из этой позиции и вносились соответствующие изменения. Вот в этой части, мне кажется, законодатель адекватно понимал Конституционный Суд.

Б.С. Эбзеев. А в какой-то иной части у Вас есть сомнения?

В.В. Лазарев. В какой-то иной части есть возможности для совершенствования, в том числе и данного закона.

Б.С. Эбзеев. Еще один вопрос. В одном случае потолок, я имею в виду выплаты денежные, установлен 30 000, в другом случае потолок установлен в 10 000. Могу ли я понимать таким образом, что, устанавливая потолок в 10 000, законодатель предполагал, что чернобыльцам, во всяком случае на бумаге, предоставлены многочисленные льготы, которые упоминались здесь? И таким образом, эти льготы являются своего рода дополнением к этим 10 000 с тем, чтобы где-то предположительно уравнивать эти суммы?

В.В. Лазарев. Именно так, хотя я понимаю, что много факторов учитывалось, когда принимался Закон № 5. Но это также.

Б.С. Эбзеев. Также. И при этом, когда законодатель говорит, что действие каких-то положений Закона, связанных с этими льготами, приостанавливается, он констатирует: страна, государство не в состоянии это сделать, — и, следовательно, изначальная цель вступает в противоречие с теми способами решения проблемы статуса чернобыльцев, которые мы рассматриваем.

В.В. Лазарев. В этой части я так понимаю, и уважаемый Гадис Абдуллаевич в том же направлении примерно задавал вопрос, в этой части, полагаю, конечно, да, практика, о которой коллега говорит, исходя из своей адвокатской практики, та практика, когда соответствующие льготы не выплачиваются, когда нет индексации, когда нет еще чего-то и чего-то, она, конечно же, недопустима, и она, конечно, является нарушением соответствующих целей и даже норм закона.

Вне всякого сомнения. Здесь необходимы, естественно, какие-то шаги, усилия. Но в данном случае я не думаю, что это вопрос конституционности или неконституционности.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич, я хотел бы процитировать одно положение из того документа, который Вы от имени Комитета по труду и социальной политике представили Суду:

«В результате принятия Федерального закона от 12 февраля 2001 года у 99,35 процента инвалидов размеры выплат возмещения вреда были увеличены либо сохранены. Одновременно тем инвалидам, кому переход на твердые выплаты сумм возмещения вреда был невыгоден, получили право сохранить ранее назначенные в соответствии с нормами гражданского законодательства выплаты».

Могу ли я понимать, что вот этот текст, который я сейчас огласил, выражает действительную волю законодателя? И если правоприменители действуют не в соответствии с этой волей, они по существу искажают содержание закона? Речь должна идти о восстановлении в процессе правоприменения действительной воли законодателя, выраженной в этом законе. Я имею в виду Закон от 12 февраля.

В.В. Лазарев. Если я не ошибаюсь, тут в определенной части та норма старого закона еще продолжает действовать, а именно в части той, в которой ранее получавшие соответствующие выплаты сориентировались на определенный вариант получения этих выплат. И законодатель сегодня не отнимает у них этих выплат.

Я так понимаю в данном случае законодателя.

В.С. Эбзеев. И в связи с этим имеется, так сказать, бюджетное обеспечение такого вывода, о котором Вы говорите?

В.В. Лазарев. Ваша честь, бюджетное обеспечение имеется или не имеется — увы, сразу скажу, что пасую.

Б.С. Эбзеев. Председательствующий меня прервет, если я обращусь к Вам: «Дорогой Валерий Васильевич, но ведь Вы представили документ от имени Комитета. И я так понимаю, что этот Комитет излагает действительную волю законодателя, выраженную в законе, принятом Государственной Думой, одобренном Советом Федерации и подписанном главой государства. Либо нет?» Я не знаю, как воспринимать этот документ, насколько с доверием к этому документу можно относиться. Я не в отношении цифр говорю. Я имею в виду действительную волю законодателя.

В.В. Лазарев. Ваша честь, если Конституционный Суд имеет законное конституционное право на недоверие даже самому законодателю, то уж тем более он имеет право на недоверие соответствующему документу более низкого уровня.

Б.С. Эбзеев. Уважаемый Валерий Васильевич, наверное, Конституционный Суд вправе претендовать на то, чтобы ни законодательная, ни исполнительная власть и никакие органы, которые берут на себя смелость выступать от имени этих властей, по меньшей мере не вводили Конституционный Суд в заблуждение. Если не сказать гораздо жестче.

В.В. Лазарев. Я с Вами согласен, нельзя вводить в заблуждение.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Предусмотренные базовым законом процедуры назначения и определения размера компенсационных выплат не требуют от гражданина доказывания наличия и объема причиненного его здоровью вреда, который подлежит возмещению. Вместе с тем не исключается возмещение вреда на основе норм гражданского законодательства, если гражданин обращается за защитой своих прав в судебном порядке. Возможность выплаты дополнительных сумм по судебному решению наряду с недопустимостью уменьшения уже установленного размера компенсационных выплат повышают гарантии защиты прав и законных интересов граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы.

Учитывая, что вред, причиненный чернобыльской катастрофой, является вредом реально невозполнимым и неисчислимым, объективно затруднено, а во многих случаях невозможно полное по объему его возмещение. Но во всяком случае размер возмещения должен обеспечивать лицам, пострадавшим в результате этой катастрофы, такой уровень жизни, при котором — в сопоставлении с доходами граждан по стране в целом — не ставились бы под сомнение само их право на возмещение вреда и принцип уважения достоинства личности. Определяя порядок обеспечения названного права, федеральный законодатель может избирать различные способы возмещения вреда — единовременную денежную компенсацию, ежемесячные и иные компенсационные выплаты, но не вправе при этом снижать признанный государством уровень возмещения вреда.

...Возмещение вреда здоровью граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, не может отождествляться с какими-либо обязательными социальными выплатами, включая выплаты по обязательному социальному страхованию, поскольку особенности такого возмещения обусловлены конституционно-правовой природой соответствующих отношений, включая их длящийся характер, чем предопределяется правовой статус указанных граждан.

...Отказ федерального законодателя от определения размера возмещения вреда в зависимости от заработка и переход к новому способу — в зависимости от степени утраты здоровья — предполагает соблюдение требований, вытекающих, в частности, из необходимости эффективного индексирования в соответствии с изменением показателей прожиточного минимума, а также принципа правовой определенности и стабильности правовых отношений, исходя из которых, государство должно стремиться обеспечить достойную жизнь этих граждан.

...Выбор способов определения размера иных видов денежных компенсаций, входящих в объем возмещения вреда гражданам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, и критериев индексации, выступающей в качестве антиинфляционной меры для компенсационных выплат, является прерогативой законодателя, который вправе изменять их, в том числе в зависимости от инфляции, роста цен, динамики стоимости жизни, показателей прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации и в целом по Российской Федерации, соблюдая при этом кон-

ституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан. В данном случае в качестве критерия индексации был избран рост прожиточного минимума в целом по Российской Федерации вместо применявшегося ранее минимального размера оплаты труда.

...Придание минимальному размеру оплаты труда более широких функций (в том числе использование его в качестве норматива при расчетах платежей в сферах, не связанных с трудовыми отношениями) не согласуется с конституционно-правовой природой этого института. Отказавшись от использования минимального размера оплаты труда как критерия исчисления и индексации сумм возмещения вреда гражданам, пострадавшим в результате чернобыльской катастрофы, законодатель освободил его от выполнения не свойственной ему функции.

...Установленный новым правовым регулированием механизм индексации сумм возмещения вреда носит неопределенный характер, поскольку не позволяет в обязательном порядке повышать размеры денежных компенсаций в связи с инфляцией, отображаемой ростом прожиточного минимума, не дает возможности установить, реализуется ли на его основе защита от инфляции сумм возмещения вреда гражданам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы. Кроме того, он распространяется не на всех таких граждан, а лишь на тех из них, кто получал возмещение вреда до вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 года. Тем самым допускается неограниченное усмотрение в процессе правоприменения, что ведет к произволу, а значит — к нарушению конституционного принципа равенства всех перед законом и судом.

В силу статьи 6 и частей второй и четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» до внесения изменений в действующее законодательство суды общей юрисдикции — исходя из прямого действия Конституции Российской Федерации и правовых позиций, изложенных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, — при рассмотрении конкретных дел вправе принимать решения о выплате гражданам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, сумм возмещения вреда с учетом их индексации в зависимости от роста прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, ориентируясь при этом на стоимость потребительской корзины для соответствующих категорий граждан (дети, пенсионеры по старости, инвалиды), которая определяется на основе законодательства субъекта Российской Федерации о прожиточном минимуме, а если таковое отсутствует — на основе данных, полученных по запросу суда в федеральных органах исполнительной власти. В свою очередь, государство должно обеспечить надлежащее финансирование таких судебных решений, поскольку возмещение вреда указанной категории лиц осуществляется из федерального бюджета, в противном случае отрицался бы общепризнанный правовой принцип, согласно которому исполнение решения суда является неотъемлемой частью доступа к правосудию.

...Конституционный принцип равенства не препятствует установлению различий в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, что применимо и к возможности введения законодателем специальных правил исчисления размеров возмещения вреда членам семей, потерявших кормильца из числа инвалидов-чернобыльцев.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации:

положения пункта 25 части первой статьи 14 и абзаца второго пункта 2 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 12 февраля 2001 года) в части перехода на твердые суммы возмещения

вреда, размер которых зависит от группы инвалидности лиц, пострадавших от радиационного воздействия вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС либо в связи с выполнением работ по ликвидации ее последствий;

положения пункта 25 части первой статьи 14 и абзаца второго пункта 2 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 12 февраля 2001 года) в системной связи с частями первой и второй статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в части, не предоставляющей инвалидам-чернобыльцам, впервые обратившимся за назначением возмещения вреда после вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 года, возможность исчислять его из заработка, дохода, денежного довольствия;

положения частей первой и второй статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» о сохранении возможности применения нормы пункта 25 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции, действовавшей до принятия Федерального закона от 12 февраля 2001 года) об исчислении сумм возмещения вреда в целях недопущения снижения ранее установленных сумм возмещения вреда здоровью исходя из условного месячного заработка безотносительно к зонам радиоактивного загрязнения для тех инвалидов-чернобыльцев, период работы которых по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС составил менее одного полного календарного месяца;

положения части второй статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 12 февраля 2001 года) о компенсационных выплатах в случае смерти граждан, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, нетрудоспособным членам семьи, находившимся на иждивении указанных граждан.

2. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации находящиеся в системном единстве положения статьи 3 и пункта 3 статьи 4 Федерального закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», пункта 10 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 7 августа 2000 года), части третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 12 февраля 2001 года), части третьей статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», статей 3 и 4 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в части перехода на новый способ исчисления размеров иных видов денежных компенсаций, входящих в объем возмещения вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, и новый критерий индексации сумм возмещения вреда — пропорционально росту величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации.

Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2) и 55 (часть 2), положения части третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 12 февраля 2001 года) и части третьей статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в их взаимосвязи, поскольку они, устанавливая ежегодную индексацию сумм возмещения вреда, исходя из роста величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, не предусматривают при этом такой механизм индексации, которым обеспечивались бы ее своевременность и безусловность, и потому носят неопределенный характер.

Впредь до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел вправе принимать решения о выплате гражданам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, соответствующих сумм возмещения вреда с учетом их ежегодной индексации, исходя из роста величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

3. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения частей первой и второй статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», предоставляющие возможность получения ежемесячной денежной компенсации в размере, исчисленном из заработка, лицам, получавшим до вступления в силу названного Федерального закона возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС либо с выполнением работ по ликвидации ее последствий, а также семьям, получавшим до вступления в силу названного Федерального закона выплаты в связи с потерей кормильца из числа граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с этой катастрофой.

Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 42 и 55 (часть 2), положения частей первой и второй статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в части ограничения максимальным размером (10 000 рублей) исчисленных из заработка сумм ранее назначенного возмещения вреда инвалидам-чернобыльцам, а в случае их смерти — нетрудоспособным членам семьи, находившимся на их иждивении.

Впредь до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство лицам, которым возмещение вреда было установлено исходя из заработка, обеспечивается выплата ранее назначенных сумм, но не свыше пределов, установленных в Федеральных законах «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» (часть первая статьи 16).

4. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 42 и 55 (часть 2), норму пункта 11 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 12 февраля 2001 года), предусматривающую возмещение вреда гражданам, пострадавшим в результате чернобыльской катастрофы (без установления инвалидности), в одинаковой для всех

твердой сумме (250 рублей), в той мере, в какой ею допускается снижение ранее установленного размера ежемесячной денежной компенсации.

После внесения в соответствии с настоящим Постановлением изменений в законодательство гражданам В.Н. Егорову и В.Е. Чичканю должна быть произведена выплата недополученных сумм возмещения вреда.

5. В соответствии со статьей 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» прекратить производство по делу:

в части, касающейся проверки конституционности статей 1 и 2 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», поскольку содержащимися в них нормами права и свободы граждан не затрагиваются;

в части, касающейся проверки конституционности части четвертой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», устанавливающей порядок проверки достоверности сведений, необходимых для исчисления сумм возмещения вреда, причиненного здоровью чернобыльцев в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС, поскольку данная норма к оспаривающим ее заявителям не применялась;

в части, касающейся проверки конституционности положений статьи 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» о порядке и условиях возврата гражданам недополученных денежных компенсаций, исчисление которых производится в соответствии с пунктом 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года, поскольку в силу своей правовой природы они направлены на устранение допущенного государством нарушения обязательства возместить вред, причиненный здоровью граждан катастрофой на Чернобыльской АЭС, в течение определенного времени и не могут рассматриваться как ограничивающие право заявителей на возмещение вреда.

6. Согласно статье 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Правительству Российской Федерации в порядке исполнения настоящего Постановления не позднее трех месяцев надлежит внести в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона, а Государственной Думе — рассмотреть его во внеочередном порядке.

7. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дела граждан — заявителей по настоящему делу подлежат пересмотру в установленном порядке.

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука

Положения статьи 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», определяющие общие условия и порядок возврата гражданам недополученных денежных сумм возмещения в течение 2001–2003 годов в соответствии с пунктом 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года, противоречат конституционному принципу справедливости, умаляют основное право человека на возмещение вреда, нанесенного здоровью в результате чернобыльской техногенной катастрофы (статьи 42, 53 и 55, часть 2, Конституции Российской Федерации)...

Постановление Конституционного Суда РФ

от 17 июля 2002 г. № 13-П

**«По делу о проверке конституционности отдельных положений
статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382**

Уголовно-процессуального кодекса РСФСР,

статьи 41 Уголовного кодекса РСФСР и статьи 36

Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»

**в связи с запросом Подольского городского суда Московской области
и жалобами ряда граждан»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой

с участием граждан А.Ю. Жевченко и С.И. Зарубы, представителей гражданина А.К. Никитина — адвокатов Б.Б. Грузда и Л.Р. Сайкина, судьи Подольского городского суда Московской области Ш.А. Кудашева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А. Шарандина

рассмотрел в открытом заседании дело о

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Жилина, объяснения сторон и их представителей, выступление приглашенного в заседание представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации П.В. Шишова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...предметом рассмотрения по настоящему делу являются:

находящиеся в нормативном единстве положения пунктов 1 и 2 части первой статьи 342, части первой и пункта 1 части второй статьи 371, пункта 2 части первой статьи 378, части первой статьи 379, части третьей статьи 380 УПК РСФСР, а также пунктов 1 и 2 статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» — в части, допускающей пересмотр и отмену в порядке надзора по протесту прокурора вступившего в законную силу оправдательного приговора ввиду односторонности или неполноты расследования или судебного следствия, а также несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела;

находящиеся в нормативном единстве положения статьи 41 УК РСФСР, статьи 373, части третьей статьи 380, части второй статьи 382 УПК РСФСР — в части, наделяющей надзорную инстанцию правомочием в течение года после вступления в законную силу обвинительного приговора отменить его в связи с неприсоединением неотбытой части наказания по предыдущему приговору, передать дело на новое рассмотрение и исправление данного нарушения в суд первой инстанции.

<...>

В.Д. Зорькин. ...Уважаемые судьи, ...у представителей стороны, принявшей акт, у представителя Государственной Думы и представителя Совета Федерации какие будут вопросы к сторонам, подавшим жалобы и запросы? Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Если можно, вопрос к уважаемому Борису Борисовичу в первую очередь.

Уважаемый Борис Борисович, Вам не приходилось выступать в качестве представителя потерпевшего в судебном процессе?

Б.Б. Грузд. Да.

В.В. Лазарев. Я задаю этот вопрос потому, что Вы в своем выступлении говорите: «Сторона обвинения, в том числе и потерпевший».

Я понимаю, по делам частного обвинения, конечно, там потерпевший — явно, это сторона обвинения. Всегда ли следует рассматривать потерпевшего в качестве стороны обвинения? Вот вопрос.

Б.Б. Грузд. Как указано в пункте 27 статьи 4 нового Уголовно-процессуального кодекса, раскрывающей содержание понятия «сторона обвинения», в числе стороны обвинения указан прокурор, следователь, дознаватель, потерпевший, его представитель, гражданский истец и представитель гражданского истца. Отсюда я делаю вывод, что потерпевшие всегда выступают по своим функциям, по своим задачам на стороне обвинения. В некоторых случаях потерпевший по делам частного обвинения может выступать самостоятельно.

В.В. Лазарев. Понятно. И второй вопрос. В связи со ссылкой на дело Грина против Соединенных Штатов Америки. Не полагаете ли Вы, что те положения, те позиции, которые были в результате определены судом Соединенных Штатов Америки, они дают основание просто-напросто для соответствующих исков о возмещении ущерба, о возмещении морального вреда и не более?

Да, конечно, гражданин несет соответствующие потери, и здесь было об этом сказано в выступлении одного из обратившихся с жалобой, вне всякого сомнения, в действительности это так.

Так вот есть же возможности. Наше законодательство предусматривает соответственно такие возможности.

Б.Б. Грузд. Судьи, к сожалению, ошибаются, и это знает каждый футбольный болельщик. Поэтому всегда существует вероятность того, что, даже будучи невиновным, человек может быть осужден и затем долгие годы бороться и восстанавливать справедливость. Так вот для того, чтобы не ставить под угрозу саму вероятность возможного осуждения, мы и полагаем, что данная норма неконституционна. И здесь я хотел бы напомнить постановление Конституционного Суда по жалобе гражданина Аветяна по 220 «прим» (1 и 2) УПК РСФСР, где речь шла о возможности обжалования постановления об избрании меры пресечения, которая не исполнена. И в мотивировочной части своего Постановления Конституционный Суд высказался, что даже сама по себе возможность применения меры пресечения уже порождает определенную угрозу состоянию психологического равновесия этого гражданина. И позволяет этому гражданину обратиться в суд, оспаривая это постановление об избрании меры пресечения.

Полагаю, здесь аналогичная ситуация, что сама по себе вероятность, возможность, которую никто не может исключить, и, к сожалению, случаи судебных ошибок, которые открываются уже после смерти осужденного, которые невозможно исправить, достаточно часты. И не только в нашем судопроизводстве, но и в судопроизводстве других стран.

В.В. Лазарев. Спасибо. Больше у меня нет к Вам вопросов. Если можно, я задам один вопрос судье Подольского городского суда.

Мне кажется, очень справедливо, правильно отметили, что сегодня, когда есть апелляционная инстанция, есть возможности достаточно полно исследовать все обстоятельства дела. Не считаете ли Вы, что тогда, когда такой инстанции не было, надзорная инстанция все-таки выполняла соответствующие функции по полному, всестороннему исследованию материалов дела в той части, в какой закон отдавал соответствующие функции данной надзорной инстанции? Вот тогда, по-старому.

Ш.А. Кудашев. Согласен. Но тем не менее при этом институте слишком много нарушается прав. Хорошо, в последние годы стороны имеют возможность присутствовать и заявить об этом. Но, понимаете, некоторые не захотят, многие граждане не хотят. Их право — да, он отказался, не присутствует. Но тем самым нарушается и принцип непосредственного изучения и диспозитивности сторон. Ведь состязательности во многом не будет. И возможно нарушение принципа презумпции невиновности. Доказывает только одна сторона. Часто это доказывание происходит только по материалам дела. А что такое протокол? Говорят, протокол — зеркало процесса. Это очень сомнительное утверждение. Если зеркало, то оно часто искажает. И, по крайней мере, оно слабое. Люди в суде говорят если не все, то много иного, чем собрано в протоколах предварительного следствия. И даже потом, в суде. Но тем не менее законодатель сам признавал, он ограничивал годичным сроком этот институт. По оправдательным приговорам, я все-таки считаю, что сейчас и тогда, в шестидесятых годах, можно было этот институт не применять.

В.В. Лазарев. Спасибо. У меня нет вопросов.

<...>

В.Д. Зорькин. Продолжаем заседание. Для выступления по существу поставленного в запросе и в жалобах вопроса слово предоставляется постоянному представителю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Валерию Васильевичу Лазареву.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Суда! Сегодня еще раз можно было бы убедиться в том, что, увы, господствует весьма распространенное мнение о том, что всякий раз виноват закон, что законов не хватает, законы не те и так далее в тех случаях, когда мы видим какие-то огрехи в правоприменительной практике.

Сегодня в выступлениях тех, кто обратился в Конституционный Суд с жалобами, мы действительно видим, надо полагать, эти выступления подкрепляются соответствующими данными, соответствующими документами, что очень часто в правоприменительной практике находят возможности обойти Закон, находят возможности применить закон формально, находят возможности ту справедливость, которая провозглашается нашей Конституцией, попирают. Это сильное выражение, но, увы, иногда так случается в сфере правоприменения. Так вот, всегда ли виноват в этом закон? Вряд ли. И с этой точки зрения, на мой взгляд, многие аргументы, которые сегодня здесь прозвучали как аргументы против Закона, аргументы в пользу признания несоответствия ряда законодательных норм уголовно-процессуального законодательства, эти аргументы основаны во многом на неадекватной оценке этих норм в системе принимаемых решений правоприменительными органами. Это первое, что мне хотелось бы сказать.

Второе. Я не думаю, что правильная постановка вопроса о том, что если новый Уголовно-процессуальный кодекс решает вопросы не так, как решал старый Уголовно-процессуальный кодекс, то это значит, что нормы старого Уголовно-процессуального кодекса непременно являются неконституционными. Думаю, что этот общего характера вывод недостаточно обоснован и по существу не является правильным по той простой причине, что, конечно же, все нормы того или другого закона, тем более Кодекса, надо рассматривать в системе, что новое регулирование, которое имеет место быть с введением в действие нового Уголовно-процессуального кодекса, подкрепляется целым рядом гарантий, тех гарантий, которых не было в старом Уголовно-процессуальном кодексе.

И с этой точки зрения появление новых инстанций, появление каких-то новелл, которых тогда не было, и в результате того та же надзорная инстанция должна была выполнять, может быть, не совсем ту роль, которую ей надлежало выполнять, но тем не менее она выполняла эту роль; та самая надзорная инстанция, которая на Западе ставится под сомнение, под вопрос, у нас была вполне обоснованным институтом по условиям того времени. Почему мы не можем прийти к таким выводам? Почему мы не можем прийти к таким выводам, что прокурор в наших условиях осуществлял не только функцию государственного обвинения, но и функцию защиты прав и интересов граждан?

Сегодня, естественно, с изменением законодательства, рассматривая соответствующие нормы в системе, ситуация изменилась. Так вот, новое регулирование в Уголовно-процессуальном кодексе, который вступает скоро в законную силу, вводится в действие, не означает непременно того, что нормы, в частности нормы, позволявшие прокурору входить с протестом по поводу оправдательного приговора и судебной инстанции, отменять оправдательный приговор, осуществлять поворот к худшему, что эти нормы не соответствовали Конституции. Такого прямого вывода делать нельзя.

Третий вывод или третье положение, которое мне хотелось здесь отметить, это то, что новый Уголовно-процессуальный кодекс не так уж, как бы помягче выразиться, но, во всяком случае, он еще будет предметом, наверняка, рассмотрений в Конституционном Суде, там есть противоречивые нормы. И с этой точки зрения участники процесса меня должны понять правильно, мне очень сложно выполнять роль представителя Государственной Думы по данному конкретному делу, поскольку мне бы проще всего было сказать: вот новый УПК и воля Государственной Думы, воля законодателя в нем выражена. Это было бы легко, и с этой точки зрения можно было бы соглашаться, наверное, с некоторыми выводами тех обращений, которые поступили в Конституционный Суд. Но я нахожу здесь какие-то противоречия.

В частности, статья 409 — основания отмены или изменение судебного решения, вступившего в законную силу, в надзорной инстанции. И вот те основания, которые здесь перечислены, они, казалось бы, вполне определенно должны распространяться и на обвинительный приговор, и на оправдательный приговор, поскольку это действительно очень серьезно. Если незаконно, если вынесено с нарушением требований Кодекса, то есть если совершена какая-то не просто ошибка, а может быть, и хуже того, но совер-

шено процессуальное нарушение, следовательно, есть основание для отмены или изменения судебного решения. Именно в связи с этим дается возможность подавать жалобу или надзорный протест на состоявшееся решение. И недопустимость поворота к худшему при пересмотре судебного решения, она во многом, как мне кажется, противоречит той норме, которая содержит основания отмены или изменения судебного решения.

Скажем, статья 380. Здесь речь идет о кассационной инстанции, но когда идет речь о несоответствии выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам дела, то практически не нужно к фактическим обстоятельствам дела обращаться, достаточно вновь посмотреть на эти обстоятельства и убедиться в том, что какая-то норма, скажем норма общей части Уголовного кодекса или какая-то процессуальная норма, была нарушена. И с этой точки зрения есть основания для пересмотра в данном случае любого судебного акта, не делая разницы между тем и другим.

Полагаю, что вот то экспертное заключение, которое здесь упоминалось, оно не лишено логики. Там идет речь о логике. В таком случае, если допустить, что потерпевший жалуется только на обвинительный приговор, было бы совсем нелогично. И, на мой взгляд, я боюсь ошибиться в интерпретации той нормы, на которую сослался Борис Борисович, но все-таки по многим делам потерпевший не является стороной обвинения, напротив — его позиция в процессе может как раз оправдывать тех, кто находится на скамье подсудимых. Мне кажется, он выполняет в данном случае даже роль защитника, когда требует надлежащим образом расследовать обстоятельства дела, по-настоящему провести соответствующие следственные действия, когда они не были проведены или были проведены с нарушением закона, то тем самым он может свидетельствовать в пользу тех, кто находится на скамье подсудимых.

Говорю о потерпевшем только с той точки зрения, что, конечно же, он не представляет государственного обвинения, что у него есть свой интерес, что это интерес гражданина, что у него есть свои права, весьма серьезные и существенные, что эти права должны защищаться, и с этой точки зрения те нормы, которые позволяют пересматривать и оправдательный приговор, они, думаю, обеспечивают интерес потерпевших.

С моей точки зрения, вот та проблема, какой характер носит этот приговор и как в данном случае надо интерпретировать соответствующие нормативные положения международно-правовых документов, также имеет значение, в особенности в части того, является окончательным или нет соответствующий акт суда. Все-таки пункт 7 статьи 14, который гласит буквально: никто не может быть вторично осужден или наказан за преступления, за которые он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны, — можно интерпретировать по-разному, можно истолковывать в разных направлениях.

Мне кажется, во-первых, надо смотреть, что такое окончательно. В соответствии с УПК нашей страны — это по прошествии года с момента вынесения оправдательного приговора. По прошествии года. А та же норма говорит: в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом ка-

ждой страны. Следовательно, этот годичный срок мы принимаем во внимание прямо, непосредственно, в соответствии с данным текстом, буквально интерпретируем.

Второе — «вторично». «Вторично» тоже по-разному можно истолковывать. Мне кажется, не без оснований специалисты истолковывают, что если человек осужден, находится в местах лишения свободы, и вновь по тем же обстоятельствам, не отменяя соответствующий приговор, вторично выносится приговор, да, тогда будет вторично. А когда первый приговор отменяется, разве это вторично? Я думаю, что здесь слово «вторично» в общем то не подходит.

«В соответствии с законом и с уголовно-процессуальным правом каждой страны» — это, мне кажется, очень важно. Это важно в том плане, что ведь Конституция многих вопросов, я это подчеркиваю, не регулирует напрямую, а многие вопросы как раз решаются именно уголовно-процессуальным законодательством. И международно-правовой акт признает значение именно уголовно-процессуального законодательства в этой части. Мы его игнорировать не можем. И регулирование может быть разным, возвращаясь к той позиции, которую я озвучивал. В одних условиях это одно регулирование, в других условиях оно другое, поскольку меняется вообще система ценностей, меняется система общественных отношений, меняется вообще система правовых норм.

Коль скоро заходит речь о международно-правовых актах и подвергается сомнению конституционность права прокуратуры приносить соответствующие протесты (по тем условиям, я бы сказал, даже в интересах граждан, а не в интересах именно государства и государственного обвинения), я бы процитировал основные принципы независимости судебных органов. Они одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года № 40/32 и от 13 декабря 1985 года № 40/146. В разделе «Независимость судебных органов» говорится: «Не должно иметь место неправомерное или несанкционированное вмешательство в процесс правосудия, и судебные решения, вынесенные судами, не подлежат пересмотру». Стороны, обратившиеся с жалобами, могут как раз в данном случае этот момент также отметить. Но еще раз: и судебные решения, вынесенные судами, «не подлежат пересмотру». Кем не подлежат пересмотру? Другими органами, как мне представляется. Самими судами, высшими судебными инстанциями они подлежат пересмотру при наличии в соответствующем законе определенных оснований. А вот другими органами — нет. Цитирую далее: «Этот принцип не препятствует осуществляемому в соответствии с законом судебному пересмотру или (здесь интересное словечко. — *В.Л.*) смягчению приговоров, вынесенных судебными органами». «Смягчению» другими опять же органами — это можно. А беспрепятственному судебному пересмотру соответствующих судебных решений ничто не препятствует. Поэтому с какой-то точки зрения потерпевшие могут (в последующем практика, разумеется, покажет, это может быть неоправдавшийся прогноз — я в данном случае не берусь предсказывать, как футбольный болельщик, вы правы) в какой-то части, определенной части, обжаловать ту норму нового Уголовно-процессуального кодекса, которая предусматривает невозможность поворота к

худшему. В какой-то определенной части. Опять же подчеркиваю, «в какой-то определенной части» вот эти вещи имеют принципиальное, на мой взгляд, значение. Вот здесь-то как раз Конституционный Суд, очевидно, в своем постановлении определит и конкретизирует соответствующие нормы уголовно-процессуального законодательства, в особенности с учетом применения соответствующих принципов уже в перспективе, рассчитанной на применение нового УПК. Конкретизирует соответствующие принципы — в какой части правоприменительные органы не могут того-то, того-то и того-то. Конечно, конкретизация здесь необходима. Я, в частности, согласен с доводами, обозначенными в жалобе Никитина, в том плане, что нельзя рассматривать надзорную инстанцию как аналог кассационной инстанции. Нельзя просто ссылаться на соответствующие основания — на основания, которые предусмотрены для кассационной инстанции. Здесь, наверное, нужно как-то развести эти основания, нужна какая-то конкретизация.

Кстати, о той жалобе, о которой я упомянул. В принципе Конституционный Суд мог бы сегодня вообще не принимать во внимание эту жалобу по формальным основаниям. С точки зрения существа — да, там все очень основательно и интересно изложено, а по формальным основаниям, потому что для Никитина постановление Конституционного Суда, каким бы оно ни было, оно уже не имеет значения, дело разрешено — разрешено в защиту права. И кстати, на это я хочу как раз обратить внимание, и это будет последним, что я скажу, как раз дело Никитина в большей степени подтверждает обоснованность того порядка, который существовал, имея в виду, что необязательно с прокурором согласятся, когда он приносит протест на оправдательный приговор, подтверждает то, что высшая судебная инстанция, которая вновь рассматривает материалы дела, может как раз этот оправдательный приговор подтвердить и полностью удовлетворить права гражданина, как это имело место в данном случае, и с этой точки зрения это свидетельствует и о конституционности, а может быть, по тому времени, повторяю, и о целесообразности такого порядка. К сожалению, не могу представить какого-то официального документа, который бы очень четко и ясно выражал позицию Государственной Думы, как часто я это делаю, — скажем, заключение Комитета. Комитет по законодательству, который вел новый Уголовно-процессуальный кодекс и пересматривал старый, не дал никакого заключения, несмотря, естественно, на поручение Председателя Государственной Думы, несмотря на мое специальное обращение в Комитет. Думаю, это неслучайно, поскольку вопросы носят неоднозначный характер, поскольку есть противоречивые позиции, и с этой точки зрения, думаю, и в Комитете по законодательству ожидают разрешения этих вопросов непосредственно Конституционным Судом. Спасибо.

<...>

В.Д. Зорькин. ...Валерий Васильевич, Вам слово для выступления.

В.В. Лазарев. Я хотел бы сказать прежде всего уважаемым адвокатам, которые представляют интересы Никитина, что помимо части второй статьи 55 Конституции есть и часть третья статьи 55 Конституции Российской Федерации, которая позволяет в законодательном порядке и не только в интересах

государства, но и в интересах граждан соответствующие определенные ограничения даже их прав вводить соответствующим законом. Это первое.

Второй случай — я вновь педалирую, прошу прощения за выражение, на интересы потерпевшего. Вот потерпевший не только обвинения, скажем, может в суде предъявлять, он не только такими правами располагает. Но он, в частности, приносит жалобы на действия (бездействие), решения должностного лица, следователя, прокурора и так далее. В данном случае потерпевший, что, руководствуется интересами обвинения, обжалуя решение прокурора? Или преследует интересы государства? Да нет, у него есть свои собственные интересы. И, думаю, нет необходимости доказывать это. У гражданина свои собственные интересы. Он хочет, чтобы был вынесен правосудный приговор со всех точек зрения, в том числе и с точки зрения соблюдения процессуальных норм. И он не хочет того, чтобы ему не возмещали тот ущерб, который причинен преступлением. Вне всякого сомнения, у него есть свои собственные интересы.

И в связи с этим самое главное и основное то, что если сегодня в новом Уголовно-процессуальном кодексе он имеет право в порядке жалобы, как она именуется, обратиться в надзорную инстанцию (с жалобой потерпевшего), то раньше он этого права не имел. А за него это право имел прокурор. Он не только в интересах государства, но и в интересах потерпевшего мог соответственно обращаться с надзорным протестом в надзорную инстанцию. Вот ведь как обстоит дело. И в этой части речь идет опять же о защите интересов и прав граждан. Я имею в виду потерпевших. С этой точки зрения, в этом плане, полагаю, можно говорить о конституционности той нормы.

Сегодня дело изменилось. Но не думаю, что вы сегодня выступаете или будете выступать за неконституционность той нормы, которая позволяет потерпевшему обращаться с жалобой в надзорную инстанцию. Не думаю, что вы будете говорить, что эта норма неконституционна. Следовательно, не все так определенно, не все так однозначно. И если вы приводите соответствующие доводы (это правильно, очень интересно), ссылаясь на соответствующую практику зарубежных судов, то еще раз надо обратить внимание на то, что те международно-правовые акты одновременно признают действенность и суверенитет, если угодно, уголовно-процессуального законодательства каждой страны. А наша Конституция далеко не все регулирует в этой сфере, а регулирует уголовно-процессуальное законодательство.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Надзорное производство по уголовным делам, по смыслу статей 17 (часть 3), 46, 49, 50 (часть 3), 52, 55 (часть 3), 118 и 126 Конституции Российской Федерации, призвано обеспечить исправление судебных ошибок путем пересмотра вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений, с тем чтобы исходя из принципов справедливости, соразмерности и правовой безопасности гарантировать эффективную защиту конституционных ценностей, прежде всего прав и свобод человека и гражданина.

...Решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации, тем самым позволяя законодателью

закрепить полномочия последних по повторному рассмотрению дела в целях изменения ранее состоявшихся решений. Следовательно, указанные полномочия законодатель вправе предусмотреть и для случаев, когда необходимость изменения судебного решения может быть выявлена и без участия межгосударственных органов.

...Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, как это вытекает из его статьи 379 во взаимосвязи со статьями 342–345, предусматривает одни и те же основания к отмене или изменению приговора и в надзорной, и в кассационной инстанциях, не учитывая, таким образом, принципиальное отличие пересмотра судебного решения, вступившего в законную силу, т.е. окончательного, исполняемого или исполненного (такой пересмотр осуществляется в исключительных случаях, тем более в отношении оправдательного приговора), от кассационной проверки судебного решения, которое законную силу еще не приобрело. В конечном счете это привело к искажению конституционно-правовой природы надзорного производства и обусловленных ею критериев допустимости пересмотра и отмены окончательных приговоров.

...Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а именно пунктом 2 статьи 4 Протокола № 7 (в редакции Протокола № 11), установлено, что право не привлекаться повторно к суду или повторному наказанию не препятствует повторному рассмотрению дела в соответствии с законом и уголовно-процессуальными нормами соответствующего государства, если имеются сведения о новых или вновь открывшихся обстоятельствах или если в ходе предыдущего разбирательства было допущено существенное нарушение (т.е. имеющее фундаментальный, принципиальный характер — «a fundamental defect» в английском тексте, «un vice fondamental» во французском тексте), повлиявшее на исход дела.

Из названного положения Конвенции и корреспондирующих ему положений статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации следует, что федеральный законодатель вправе предусмотреть — с соблюдением критериев и условий, закрепленных в данных положениях, — процессуальные механизмы и процедуры пересмотра и отмены вступившего в законную силу приговора и с учетом их природы определить, в каких случаях такой пересмотр возможен в процедуре возобновления дел по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а в каких — в надзорном порядке.

При этом исключения из общего правила о запрете поворота к худшему допустимы лишь в качестве крайней меры, когда неисправление судебной ошибки искажало бы саму суть правосудия, смысл приговора как акта правосудия, разрушая необходимый баланс конституционно защищаемых ценностей, в том числе прав и законных интересов осужденных и потерпевших. Отсутствие возможности пересмотра окончательного судебного решения в связи с имевшим место в ходе предшествующего разбирательства фундаментальным нарушением, которое повлияло на исход дела, означало бы, что вопреки принципу справедливости и основанном на нем конституционным гарантиям охраны достоинства личности и судебной защиты прав и свобод человека (статья 17, часть 1; статьи 19, 21 и 46 Конституции Российской Федерации) такое ошибочное судебное решение не может быть исправлено.

...Предусматривая возможность отмены вступивших в законную силу, т.е. окончательных, приговоров, тем более если речь идет об оправдательных приговорах, федеральный законодатель — в силу требований Конституции Российской Федерации и Конвенции о защите прав человека и основных свобод — был обязан сформулировать безусловные основания к их отмене с достаточной определенностью, точностью и ясностью, с тем чтобы исключить произвольное применение закона судом. Не выполнив этого, он тем самым искажил критерии допустимости отмены окончательных приговоров, вытекающие из статей 15 (часть 4), 46, 50 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и пункта 2 статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

...Суд надзорной инстанции не вправе отменить вступивший в законную силу оправдательный приговор со ссылкой на его необоснованность, если в ходе предыдущего разбирательства не было допущено нарушение, отвечающее критерию, указанному в пункте 2 статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Соответственно, и прокурор не вправе ставить перед судом надзорной инстанции вопрос о пересмотре приговора со ссылкой на необоснованность, не подпадающую под этот критерий.

...Норму, императивную по своему характеру, суд обязан применить в любом случае при вынесении нового приговора в отношении указанной категории осужденных, и потому он не вправе при назначении наказания за новое преступление не присоединить неотбытую часть наказания по предыдущему приговору. Дискреция суда проявляется лишь в решении вопроса о том, полностью или частично (и в какой части) присоединить неотбытое наказание по предыдущему приговору.

Вступивший в законную силу приговор — поскольку он не пересмотрен в установленном законом порядке, — будучи актом судебной власти, является обязательным для всех, включая суд, рассматривающий дело о новом преступлении лица, отбывающего наказание по данному приговору. Поэтому на случаи, когда вопреки указанному уголовно-правовому императиву суд при вынесении нового приговора ошибочно не присоединяет неотбытую часть наказания за предшествующее преступление, такая грубая судебная ошибка безусловно подлежит исправлению, в том числе после вступления приговора в законную силу.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 46, 49, 50 (часть 1), 55 (часть 3) и 123 (часть 3), находящиеся в нормативном единстве положения пунктов 1 и 2 части первой статьи 342, части первой и пункта 1 части второй статьи 371, пункта 2 части первой статьи 378, части первой статьи 379 и части третьей статьи 380 УПК РСФСР, а также пунктов 1 и 2 статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» — в части, допускающей пересмотр и отмену в порядке надзора по протесту прокурора вступившего в законную силу оправдательного приговора ввиду односторонности или неполноты расследования или судебного следствия, а также несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела в случаях, когда в предшествующем разбирательстве не были допущены нарушения, которые отвечали бы критериям, предусмотренным пунктом 2 статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации находящиеся в нормативном единстве положения статьи 41 УК РСФСР, статьи 373, части третьей статьи 380 и части второй статьи 382 УПК РСФСР — в части, наделяющей надзорную инстанцию правомочием в течение года после вступления в законную силу обвинительного приговора отменить его в связи с неприсоединением неотбытой части наказания по предыдущему приговору и передать дело на новое рассмотрение для исправления данного нарушения в суд первой инстанции.

3. Признать жалобу заявителя А.Ю. Жевченко в части, касающейся проверки конституционности части второй статьи 1, статьи 2 и части пятой статьи 47 УПК РСФСР, и жалобу заявителя А.В. Мягова не отвечающими требованиям допустимости, предусмотренным статьей 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в связи с чем производство по делу в этой части на основании статьи 68 названного Закона прекратить.

4. Судебные решения надзорных инстанций принятые по делам заявителей С.И. Зарубы, А.К. Никитина и В.А. Сардо, а также по делу Д.Ю. Лузгина и С.А. Лукьянова, в связи с которым Подольский городской суд Московской области обратился в

Конституционный Суд Российской Федерации, основанные на положениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, признанных согласно пункту 1 резолютивной части настоящего Постановления не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

Постановление 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)» в связи с жалобами граждан,
жалобой региональной общественной организации
«Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО
«Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Л. Кононова, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием ряда граждан, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, и их представителей, а также представителей Государственной Думы — постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева и депутата П.А. Медведева, представителя Совета Федерации — председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А. Шарандина

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта — доктора юридических наук О.М. Олейник, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барцевского, а также представителей: от Центрального банка Российской Федерации — А.Г. Гузнова, от государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» — А.Г. Мельникова и П.Д. Баренбойма, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения пунктов 1—3 статьи 23, статей 24, 25, 26 и пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», касающиеся порядка и условий заключения мирового соглашения, в том числе определения его участников, порядка принятия решения и утверждения мирового соглашения в процессе реструктуризации кредитной организации, а также связанные с ними положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», а именно:

положение абзаца первого пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», согласно которому в целях реструктуризации кредитной организации указанная кредитная организация и ее кредиторы вправе заключить мировое соглашение, — как содержащее норму, в соответствии с которой реструктуризации подлежат обязательства банков при наличии вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, касающихся этих обязательств, т.е. норму, предусматривающую прекращение исполнения вступивших в законную силу судебных решений;

положение абзаца второго пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», согласно которому к отношениям по заключению и утверждению мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации применяются соответствующие правила о мировом соглашении, установленные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»;

положение абзаца первого пункта 1 статьи 24 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», в соответствии с которым участниками объединения кредиторов с правом голоса являются кредиторы, а также налоговые и иные уполномоченные органы (организации) в части требований по обязательным платежам;

положения пунктов 3 и 4 статьи 24 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», в соответствии с которыми кредиторы на заседании объединения кредиторов обладают числом голосов, пропорциональным сумме требований кредитора, установленной на момент перехода кредитной организации под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций, а решения на заседании объединения кредиторов принимаются большинством голосов от числа голосов кредиторов, присутствующих на заседании;

положения абзаца второго пункта 2, пункта 5 статьи 24 и пункта 3 статьи 26 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», касающиеся формирования объединением кредиторов органа для рассмотрения споров о размере требований кредиторов, порядка его создания и деятельности;

положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», устанавливающие обязательность мирового соглашения для всех лиц, участвующих в нем, и не допускающие односторонний отказ от его исполнения.

<...>

В.В. Лазарев. Высокий Суд!

Трудно выступать в конце рабочего дня, но это наше соглашение, которое вы утвердили, и мы вынуждены с ним считаться. В самом начале заседания было такое соглашение с тем, чтобы заявители выступали первыми, а мы выступали вторыми. Сторона, подписавшая акты, если бы даже кто-то из заявителей и хотел выступить после меня, вы не дадите ему такой возможности, и то соглашение, которое в начале было утверждено, оно мне не особенно нравится, поскольку, повторяю, в конце рабочего дня не особенно хорошо выступать; я бы предпочел выступать в начале, но, увы, объективные и самые разные субъективные обстоятельства заставляют меня следовать этому соглашению. Это первое.

Второе. Конечно же, сегодня мое положение постоянного представителя Государственной Думы облегчается тем обстоятельством, что мы присутствуем вместе с депутатом Государственной Думы Медведевым Павлом Алексеевичем, который принимал участие в разработке обсуждаемого се-

годня закона, соответствующих норм, точнее — прямой и непосредственный участник, который известен Государственной Думе как инициатор и разработчик закона (проекта закона), гарантирующего вклады граждан, то есть он всегда был и остается, я надеюсь, заинтересованным в том, чтобы обеспечить соответствующие вклады. И я полагаю, что его выступление... то есть я ухожу от тех вопросов, которые обыкновенно лежат на мне в части пояснения, почему законодатель принимал такие нормы.

Третий момент: в порядке подготовки к данному процессу мы запросили целый ряд экспертов (вопрос сложный, серьезный), ряд экспертных учреждений. Я имею в виду, прежде всего, Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации. И есть заключение, подписанное первым заместителем Совета данного Исследовательского центра профессором Маковским. Также мы запросили позицию, в особенности по отношению к обращению Воронежского конструкторского бюро, позицию начальника отдела данного центра, доктора юридических наук Сыродоева, и это заключение он дал.

И наконец, относительно обращений граждан в Конституционный Суд мы запросили позицию заведующего кафедрой Московской государственной юридической академии профессора Мозолина, и он также дал свою позицию. Впоследствии, на соответствующей стадии процесса, буду просить о приобщении этих документов к материалам дела по той простой причине, что в принципе мое выступление может быть сформулировано в данном случае очень коротко, поскольку мы разделяем все те выводы и очень глубокую аргументацию юридическую, последовательный разбор соответствующих статей, которые содержатся в данных экспертных заключениях.

Помимо этого я бы мог сказать, что, конечно же, позиции Государственной Думы также удовлетворяют те имеющиеся в материалах дела заключения Минюста, Минфина, Центрального банка (мы с ними ознакомились), а сегодня я получил текст выступления заранее, предстоящего выступления Полномочного представителя Правительства в Конституционном Суде. Данный текст, видимо, будет также приобщен к материалам дела, мы его услышим, и аргументы данного заключения нам также импонируют, а все аргументы сводятся к обоснованию того вывода, что оспариваемые заявителями нормы соответствуют Конституции Российской Федерации.

Полагаю, что для заявителей эта позиция не является какой-то новой. Они с этой позицией знакомы, и позиция эта провозглашается не в первый раз. Все-таки тем не менее я, естественно, должен свою позицию в данном случае немножечко пояснить.

Конечно же, так или иначе, нельзя не видеть, что закон не совершенен, закон во многом противоречив, если его сопоставлять с другими законами, он пробелен, и закон нуждается в совершенствовании — вне всякого сомнения, но это еще не означает, что непременно на этой основе надо приходить к выводу о неконституционности норм.

В рамках Конституции допускаются различные, возможны всегда различные варианты соответствующих решений — и это еще не означает, что неправильное, недостаточно продуманное решение или неполное решение непременно является неконституционным. Здесь не все так просто. Причем

в той ситуации, в которой принимался закон. Ситуацию, в которой принимался закон, все знают. И в данном случае можно только сочувствовать гражданам Российской Федерации — вне всякого сомнения, в этой части, но это ситуация «Чука и Гека», если я правильно припоминаю. Это конфликтная ситуация, и здесь один из выступающих очень четко (и мне очень импонирует эта позиция — конфликтная, где нет единства интересов)... где Чук говорит: «Конь — мой». А Гек говорит: «Конь — мой». И надо, чтобы пришла мама и забрала коня. Но, извините, опять же в интересах Чука, и в интересах Гека, и в интересах той семьи, в которой мама главенствует.

(Шум в зале.)

А.Л. Кононов. Я прошу тишины в зале, другая сторона выслушала все выступления молча.

В.В. Лазарев. Ссылаюсь на опыт Европейского Суда по правам человека, который все-таки признает правомерное вмешательство государства в право беспрепятственного использования имущества, по смыслу статьи 1 известного Протокола известной Конвенции, по смыслу этой статьи, если имеет место законность такого вмешательства, если имеет место осуществление действий в общественных интересах.

И если имеет место соблюдение справедливого равновесия между интересами общества и необходимостью защиты индивидуальных интересов, то такое вмешательство государства, оно поддерживается в том числе и Европейским Судом по правам человека. Сошлюсь на некоторые решения (разумеется, давление я ощущаю отсюда, но вынужден ту позицию, которая официальная, все-таки озвучить, несмотря на это давление, я ваши чувства понимаю, но тем не менее).

Прежде всего о том, в чем, на мой взгляд, ущербность правовой позиции того юридического лица, которое является акционером. Вот, прежде всего, об этой стороне дела. «Воронежское конструкторское бюро» выдает себя за собственника имущества кредитной организации, и, кстати, в качестве собственника, в качестве акционера, конечно же, у него совсем другие интересы. Вы с ним согласились эмоционально. Но у него совсем другие интересы, у собственника банка, который попал в неловкое, скажем мягко, положение. У него другие интересы. У него свои, а у кредиторов — свои. И эти интересы отнюдь не совпадают в этой кризисной ситуации, когда «конь один», прошу прощения.

Так вот, собственник ли он? Вот наши эксперты подвергают это сомнению не без оснований. Говорят, что он собственник акций. Акциями он распоряжается, акции он может продать, заложить. Он является собственником акций, по которым у него есть соответствующие требования — имущественные и неимущественные. Но собственником является (имущество имеется в виду) то юридическое лицо, та кредитная организация. Это первая очень любопытная с юридической точки зрения позиция. А если он не собственник, то, извините, нельзя его лишить того, чего у него нет. У нас один профессор, я припоминаю просто по ходу дела, говорил: «Говоря, что я выжил из ума, вы делаете мне честь. Нельзя выжить из того, чего, так сказать, не было». А значит — был. Вот и здесь, в данном случае, нельзя лишить того, чего не было. Если он не собственник.

Если посмотреть на то, как имущество опять же определяется Европейским Судом, мы увидим, что речь идет если даже и о требованиях, то о требованиях на реальное имущество, на заработанное имущество, на то, которое действительно есть, не виртуальное имущество. А если это имущество у кредитной организации, которая не просто «по нулям», а еще и в минусе, это очень большой и серьезный вопрос по отношению к акционеру.

Во-вторых, если это право участвовать (право участвовать в управлении у акционера есть) использовалось таким образом, что кредитная организация оказалась в таком положении, что не может со своими кредиторами рассчитываться, значит, надо посмотреть, кто здесь прав, кто здесь виноват и надо ли давать какие-то блага и преимущества такому кредитору или собственнику.

И в-третьих... Уважаемый Виктор Игоревич здесь выступал и не стал касаться вообще, ни одной нормы не анализировал. Но если посмотреть его письменное обращение в Конституционный Суд (данного конструкторского бюро), то вот он цитирует какую-то норму, скажем ту же статью 55 (часть 3), только до определенного места. Дальше уже он не продолжает цитату. И так со всеми нормами. А если взять ту же статью 55 (часть 3), она здесь упоминалась, то все-таки, когда речь идет о соизмерении интересов собственника банка, акционеров банка и кредиторов банка, то государство, вот вам я опять про ту же «маму», про того же «коня», то государство встает на сторону кредитора, а не собственника. Другой вопрос: как встает? Это мы сейчас оставим в стороне. Но вы меня не сбивайте, пожалуйста. Не случайно я задал вопрос Виктору Игоревичу относительно того, как это вдруг, разве Агентство инициировало процесс? Есть норма закона, согласно которой Центральный банк, а на него Конституцией возложена, я подчеркиваю, обязанность обеспечивать устойчивость рубля, обеспечивать соответственно определенный порядок в банковской сфере, так вот, государственный орган... этот момент уходит... АРКО, вот АРКО — это другой вопрос. Это можно обсуждать в этом процессе, в другом и т.д. Но государственный орган, на котором лежит конституционная обязанность, решает вопрос о том, чтобы данный банк не банкротить, а передать на процесс реструктуризации.

Из зала. Время...

А.Л. Кононов. Я прошу публику не решать за председательствующего вопросы судебного заседания.

В.В. Лазарев. Так вот, государственный орган, конституционный орган решает этот вопрос. Причем решение этого органа можно обжаловать в судебном порядке. И ВКБ воронежское обжаловало решение этого органа в судебном порядке. Но суд не признал его, так сказать, позиции с правовой точки зрения правильными. Следовательно, мы должны исходить из того, что банкротили тот банк, о котором речь шла, реструктуризировали с одобрения Центрального банка и, естественно, на основе соответствующей нормы соответствующего закона. Это что касается ВКБ.

Теперь несколько позиций. Вот, например, одна позиция того же Европейского Суда. «Пресс-компания «Навьерра» и другие против Бельгии», 20 ноября 1995 года. И суд там напоминает, что национальные власти обладают определенной свободой усмотрения, решая, что является общественно по-

лезным, ибо в системе Конвенции они первыми ощущают наличие проблемы, оправдывающей в интересах общества лишение собственности, и изыскивая меры для разрешения этой проблемы.

Ну Вы же собираетесь обращаться в Европейский Суд, вы запишите хотя бы номер данной Конвенции, прошу прощения, с тем, чтобы ее учитывать!

И еще одно положение, если хотите, судебного решения от 23 сентября 1982 года «Слорронг и Лаират против Швеции». Речь шла о лишении, по мнению заявителей, имущества земельных участков. Цитирую позицию Европейского Суда, поскольку Конституционный Суд у нас также формирует соответствующие правовые позиции. Вот любопытная правовая позиция Европейского Суда. Цитирую: «По мнению суда, все обжалуемые последствия были результатом сокращения возможности распоряжаться земельными участками. Причинами этого были ограничения, наложенные на право собственности, а также ограничения на стоимость имущества. Однако хотя обжалуемое право было урезано, оно не исчезло вовсе. Воздействие принятых мер не было таковым, чтобы его можно было приравнять к лишению имущества». Это цитата позиции Европейского Суда. Следовательно, возможны ограничения права собственности, но не лишение. Тем более возможно ограничение прав, но не лишение имущества. Все эти, так сказать, вещи можно при тщательном анализе разводить. Здесь очень много тонких юридических вопросов. Я не сомневаюсь, что Конституционный Суд эти вопросы разрешит.

Если посмотреть на ряд постановлений Конституционного Суда, то они дают полное право выносить решения о конституционности обжалуемых норм, поскольку правовые позиции вынесены не по данным нормам, а по другим, они вполне аналогичны рассматриваемой ситуации, и там также содержится целый ряд таких позиций. Я имею в виду Определение Конституционного Суда от 3 февраля 2000 года. Это первое. Я имею в виду также Определение Конституционного Суда от 8 октября 1999 года. Я имею в виду Определение Конституционного Суда от 5 ноября 1999 года. Опускаю их содержание. Опускаю эти позиции. Можно вернуться к ним и посмотреть их значение.

И наверное, еще одно Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, которое также имеет отношение, поскольку в данном постановлении говорится, что ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Здесь в самом первом выступлении говорилось, что Закон о реструктуризации противоречит Гражданскому кодексу. Конституционный Суд по этому поводу уже свою позицию определил. Речь идет об Определении Конституционного Суда от 9 апреля 1998 года № 48-0, от 12 марта 1998 года № 51-0, от 19 мая 1998 года № 62-0 и от 8 октября 1998 года № 195-0.

Из зала. Тогда закона не было.

В.В. Лазарев. Да. Совершенно верно. Закона не было, а позиции Конституционного Суда относительно того, можно ли ограничивать собственность, право собственности, коль скоро Конституция уже была, позиции Конституционного Суда сформулированы, и эти позиции имеют юридическую силу и, соответственно, имеют отношение к правоприменительной практике.

Кстати, вот это последнее, наверное. Без анализа соответствующих положений отсылка к тем заключениям, которые дают, так сказать, вот основу для общего вывода. Так вот последнее: все-таки полагаю, что и в данном деле, в данном процессе мы должны отделить законодательство, даже несовершенное, несомненно нуждающееся и в скорейшем обновлении, и в устранении соответствующих противоречий, от той практики, которая имеет место быть. Если в действительности те документы, которые здесь назывались, мне очень хотелось поглядеть, кстати, на то указание официальное о том, чтобы суды не принимали какие-то жалобы от граждан, интересно его содержание, любопытно, но если такого рода официальные документы в действительности имеют место быть, разумеется, виновен не закон. Разумеется, ущербна какая-то правоприменительная практика. И это очень серьезно. Потому что и есть много постановлений Конституционного Суда, которыми четко, ясно, вполне определенно и для всех с самой высокой юридической силой указано, что доступ к правосудию не может быть закрыт. Не может быть закрыт. Все имеют право на обращение к суду. И можно было бы приводить, так сказать, целый ряд норм, согласно которым, конечно же, и деятельность Центрального банка, и деятельность АРКО, и соответствующие решения других должностных лиц, и даже решения суда могут быть обжалованы в надлежащем, законом установленном, порядке.

Спасибо.

<...>

Р.Д. Савельев. Я вкладчик «Банка «Российский Кредит». У меня два вопроса. Первый вопрос к представителю Государственной Думы Лазареву. И второй вопрос к представителю «АРКО», который здесь присутствует. Есть он здесь или нет?

А.Л. Кононов. Подождите. Во-первых, он не выступал, во-вторых, он приглашенный. Вопросы задаются стороне сегодня.

Р.Д. Савельев. Хорошо, тогда я задаю такой вопрос.

Первый. Во-первых, я должен сказать, что нас Суд призывает быть корректными в своих выступлениях, и это правильно. Я считаю некорректными выступления моих коллег, которые зачитывают здесь законы, но я считаю некорректным...

А.Л. Кононов. Сформулируйте Ваш вопрос.

Р.Д. Савельев. Сейчас сформулирую. Считаю некорректным выступление представителя Госдумы, который обозвал нас Чуками и Геками. Думаю, что он должен извиниться за это дело.

Теперь вопрос. Вопрос мой состоит в следующем: у вас видно из документов, что все три инстанции арбитражного суда, рассматривая наши возражения, признавали, что нет никакой конфискации нашего имущества. Когда заседал Конституционный Суд 3 июля, он тоже этот вопрос как-то оценил и сказал, что есть нарушение прав граждан. Теперь к выступлению господина Лазарева — оказывается, он отстаивает, что государство имеет право на конфискацию наших денежных средств, и сослался на решение Международного Суда.

Мой вопрос состоит в том, допускаете ли Вы конфискацию наших средств или нет?

В.В. Лазарев. Во-первых, я извиняюсь, если кто-либо понял так, что я кого-то обзываю Чуком и Геком, поскольку я сам в этой роли...

Из зала. Мама.

В.В. Лазарев. Вот относительно «мамы». Всякий такой образ, он, конечно же... я понял, почему вы были возмущены этим моментом. Конечно же, пришла мама, и стал конь ничей. Я отвечаю: никоим образом и ни одна норма обжалуемого Вами закона не ориентирует на то, чтобы Ваши средства шли в государство. И государство нигде, ни по какой норме отнюдь не в свою пользу не забирает чьи-либо средства. Напротив, и цель закона, и конкретные нормы предусматривают то, чтобы соответствующая деятельность Агентства направлена была на удовлетворение в конечном счете интересов граждан. Поэтому если вот так поняли «маму», это совсем неправильно, хотя хорошая мама хочет, чтобы был мир и согласие между своими сыновьями.

Значит, нет, нет и нет, и нигде ни в каком законе нет этого.

Р.Д. Савельев. Я недоволен ответом. Я задал конкретный вопрос: можно конфисковать или нет?

В.В. Лазарев. Я конфискацию не поддерживаю.

Р.Д. Савельев. Он говорит, что можно конфисковать.

А.Л. Кононов. Как ответил — так ответил. Есть у Вас вопросы еще?

Р.Д. Савельев. Пожалуйста, дайте мне возможность задать вопрос представителю «АРКО».

<...>

В.Б. Белицкий. В Федеральном законе «О реструктуризации кредитных организаций» понятие «взыскатель» отсутствует полностью. Между тем этот юридический статус присваивается в силу Гражданского кодекса, ГПК и Федерального закона «Об исполнительном производстве».

В силу этого у меня вопрос к представителю Государственной Думы. Считаете ли Вы, что в Федеральном законе «О реструктуризации кредитных организаций» кредитором взыскатель признан в полном объеме своих исковых требований или частично, как «немного беременный»? Речь идет о пункте 3 статьи 24, где на момент принятия закона взыскатели были еще признаны в отношении должника имеющими право на взыскание неисполнения им денежных обязательств. Вот этот пункт исключен из закона. И вообще Вы признаете кредиторами просто граждан Российской Федерации, не взыскателей, всех, несмотря на их требования?

А.Л. Кононов. Вопрос в чем? Я не понял.

В.Б. Белицкий. А вопрос в этом и заключается: считаете ли Вы кредиторов признанными взыскателями в полном объеме или частично?

В.В. Лазарев. Я плохо понимаю вопрос, но насколько я понимаю...

В.Б. Белицкий. Извините, я поясню. Итак, взыскатель — это кредитор, который признан в объеме своих основных требований, признанных мировым соглашением, и плюс еще требований, установленных судом до момента принятия Закона о неисполнении банком денежных обязательств? То есть банк признан был должником виновной стороной. Так вот, закон амнистирует это и исключает эти обязательства в принципе, и Госдума, признавая закон, говорит о том, что кредитор — это взыскатель только в объеме своих требований. Все остальное амнистировано.

В.В. Лазарев. Насколько я понимаю, Вы вновь возвращаетесь к тому вопросу, который задавали Павлу Алексеевичу Медведеву.

В.Б. Белицкий. Извините, я говорю о том, что в законе статуса «взыскатель» вообще нет. Нет.

В.В. Лазарев. На этот вопрос я тогда коротко отвечаю: пробел закона не расценивается с правовой точки зрения как неконституционность закона. В законе многих вещей нет, я с Вами согласен, согласен с Павлом Алексеевичем в этой части, в законе многих вещей нет, но вот момент пробельности закона не расценивается как неконституционность.

В.Б. Белицкий. Благодарю Вас. Но я Вам на это отвечаю: если мама издевается над своими детьми, ее лишают материнских прав по суду.

Я бы хотел второй вопрос задать. У меня вопрос к господину Барщевскому или к юристу, который готов на него ответить.

А.Л. Кононов. Нет сегодня Барщевского.

В.Б. Белицкий. Тогда вопрос к юристу, если господа обладают юридическими полномочиями. Вопрос заключается в следующем (опять же о понятиях «взыскатель» и «должник», «объединение кредиторов и должник»): считаете ли Вы правомерной в пункте 2 статьи 23 Федерального закона «Об исполнительном производстве» замену стороны мирового соглашения — «взыскатель» на «объединение кредиторов»? Ведь в Законе «Об исполнительном производстве» написано: взыскатель и должник заключили мировое соглашение. Больше термин «мировое соглашение» не трактуется никак, он относится только на две стороны: взыскатель и должник. Вы же заменяете сторону «взыскатель» на «объединение кредиторов» и распространяете на него мировое соглашение. Вопрос: считаете ли Вы правомерной замену стороны «взыскатель» на «объединение кредиторов»?

А.Я. Кононов. У нас вопрос о конституционности, а не о законности.

В.Б. Белицкий. А это вопрос конституционности. Это права человека.

В.В. Лазарев. Дело в том, что Вы сопоставляете два равнозначных по юридической силе закона. И с этой точки зрения действует в той же степени один закон, в какой действует другой в своей сфере. В этой сфере действует Закон о реструктуризации. Поэтому если даже между ними есть противоречие, то это действительно вопрос не конституционности данного закона, а разрешения противоречий.

В.Б. Белицкий. Подождите, это вопрос Конституции. Если взамен гражданского права...

А.Л. Кононов. Я прошу, полемики не надо здесь.

В.Б. Белицкий. Будьте добры, у меня еще вопрос.

А.Л. Кононов. Задавайте.

В.Б. Белицкий. Является ли замена гражданского права на заключение мирового соглашения правом объединения кредиторов? То есть Вы заменяете сторону, Вы заменяете «гражданина» как конституционное понятие на понятие «объединение кредиторов». Понимаете?

В.В. Лазарев. Относительно вообще характера мирового соглашения существуют разные подходы, разные позиции. Есть позиция гражданско-правового характера — это мировое соглашение. А есть позиция, которая лично мне импонирует, — административного характера, да еще диагональ-

ного типа — позиция профессора Мозолина. Не думаю, что мы сегодня с Вами разберемся, а Конституционный Суд, естественно, оценит эту позицию, которая импонирует, в частности, Государственной Думе.

В.Б. Белицкий. Извините, я не собираюсь ни Вашу позицию обсуждать, ни мою, ни позицию Мозолина. Я говорю о совершенно конкретной фразе в совершенно конкретном Законе «Об исполнительном производстве». Взыскатель и должник. Взыскатель — это объединение кредиторов?

В.В. Лазарев. Тот закон не имеет отношения к данному...

В.Б. Белицкий. Как это не имеет отношения?

<...>

А.Л. Кононов. Пожалуйста.

Ю.В. Колковский. Вкладчик «СБС-АГРО». Очень короткий вопрос, но ко всем. То есть достаточно ответить довольно коротко, поэтому он не займет очень много времени. В процессе разговоров, точнее — выяснения позиции этой стороны, было выяснено, что каждый из выступавших сообщал, что закон несовершенен, закон плохой, закон несправедливый. По Вашему мнению, он несправедлив и как бы немножко незаконен? Чуть-чуть незаконен, так скажем.

Ю.А. Шарандин. Мне легче всего ответить на этот вопрос: я этих слов не произносил.

Ю.В. Колковский. Хорошо, тогда Вы, пожалуйста.

П.А. Медведев. Я не говорил, что закон несправедливый, я говорил, что жизнь ужасно несправедлива, и закон приходится применять тогда, когда невозможно удовлетворить с человеческой точки зрения справедливые требования людей. С ними подписали договор, и в один прекрасный день говорят: нет, вы знаете, мы передумали, мы вам не будем платить. Когда возникает такая коллизия, нужен мучительный закон, который эту коллизию как-то разбирает. Что значит, что закон не справедлив, Вы извините, не совершенен? Что значит, что закон не совершенен? Это значит, я вижу здесь возможность его лучше отредактировать. Я вижу возможность вообще другую структуру законодательства создать, о чем я говорил двадцать раз.

Но в каких условиях принимался этот закон? Этот закон принимался в 1999 году, а в 1998 году у нас не было даже закона о банкротстве, хотя закон лежал на столе у Президента до кризиса. Президент дважды вопреки Конституции наложил вето на этот закон. То есть была ситуация абсолютно полного беззакония. Этот закон несравненно лучше, чем ничего.

А.Л. Кононов. Спасибо.

Валерий Васильевич, у Вас будет ответ?

В.В. Лазарев. Я присоединяюсь к позиции Павла Алексеевича и скажу только, что, конечно же, есть некоторые противоречия с другими законами, вне всякого сомнения, и в этом смысле мы не можем говорить о нем в превосходной степени. Если есть там определенные пробелы и можно было бы что-то более определенно сказать, это тоже характеристика не совсем лестная для закона. Но, повторяю, коль скоро здесь рассматриваются вопросы конституционности, вот с этой точки зрения мы и отстаиваем позицию...

Ю.В. Колковский. То есть я лично понял эту сторону — закон с пробелами.

В.В. Лазарев. Да-да.

Ю.В. Колковский. Теперь у меня вопрос такой: может ли несовершенство закона или наличие пробелов в законе привести к нарушению Конституции правоприменителем?

А.Л. Кононов. Валерий Васильевич давал этот ответ — четко и ясно — на предыдущие вопросы, так что следующий...

В.М. Тельнов. У меня первый вопрос. Был тут вопрос Ардаева Павлу Алексеевичу...

Еще один вопрос представителю, прежде всего, Госдумы. Вы в курсе того, что Государственной Думе и вообще органам законодательной власти запрещено разьяснять нормы, которые вы принимаете? Вы в курсе этого?

В.В. Лазарев. Мы ведь не просто в курсе, а отлично знаем Постановление Конституционного Суда, по которому Государственной Думе разрешено разьяснять законы в том порядке, в каком она их принимает.

В.М. Тельнов. Это неправильное толкование.

А.Л. Кононов. Я прошу без полемики.

В.М. Тельнов. Вы понимаете, что не вправе были давать как бы законом норму...

А.Л. Кононов. В чем Ваш вопрос? Пожалуйста.

В.М. Тельнов. Центральный банк не имел права разьяснять. То есть Вы не имеете права разрешать разьяснять акт, если сами не имеете права его разьяснять.

Дальше вопрос. Согласны ли Вы, что в период реструктуризации, когда банк должен находиться под особым контролем, непринятие мер ответственности и уход Центрального банка от надзора за этим банком является в общем-то некорректным? То есть, наоборот, необходимо эту ответственность повышать. Вы согласны с этим?

В.В. Лазарев. Я бы согласился с тем, что действительно надо повышать ответственность, и полагаю, что у кредиторов есть возможности обращаться в суд и к Центробанку с тем, чтобы в необходимых случаях соответствующий контроль осуществлялся. Я с Вами согласен — контроль нужен.

В.М. Тельнов. Еще последний вопрос (ко всем вопрос): согласны ли Вы, что в результате применения закона нарушается автономия воли каждого из нас, гражданина-вкладчика, являющегося отдельным субъектом гражданских правоотношений, когда он включается независимо от его воли, то есть нарушается его правосубъектность, он включается в объединение кредиторов?

А.Л. Кононов. Заявитель, вопрос этот уже звучал, и ответ на него дан.

В.М. Тельнов. Нет, в таком... не звучал он здесь.

А.Л. Кононов. Звучал. Пожалуйста, следующий.

Ю.К. Федин. У меня вопрос к представителям Федерального Собрания Российской Федерации — Совета Федерации и Государственной Думы.

Первый вопрос. Федеральный закон № 114, как и любые федеральные законы, естественно, имеет массовое правоприменение, причем конкретная специфика их правоприменения для всех банков России и их кредиторов. Хотелось бы услышать, какие конституционные основания были положены в основу этого Закона при наделении исполнительного органа этого закона

«АРКО» исключительно широкими государственно-властными полномочиями, причем это структура, которая не имеет государственного статуса? Каковы были конституционные основания наделять эту структуру такими государственно-властными полномочиями?

Ю.А. Шарандин. Статья 8 Конституции, которая гарантирует равную защиту всех видов собственности, и часть 3 статьи 55 Конституции, которая позволяет ограничивать права в постановлениях Конституционного Суда, которые и тогда, и в последующем конкретизировали такую возможность.

Ю.К. Федин. Какие конституционные основания? Назовите статьи.

Ю.А. Шарандин. Я уже назвал. Статья 8 Конституции, часть 3 статьи 55 Конституции, дающая право государству ограничивать права граждан, во-первых. И, во-вторых, в дальнейшем это было конкретизировано постановлениями Конституционного Суда, которые позволяют публичное вмешательство в частноправовые отношения.

Ю.К. Федин. Позиция Государственной Думы по этому же вопросу?

В.В. Лазарев. Я сошлюсь вновь на одно из решений Европейского Суда по правам человека и процитировать могу по делу Джеймса. Вам не надо, а на вопрос на Ваш ответ. Так вот, Европейский Суд считает совершенно нормальным, что законодатель располагает большими возможностями для проведения социально-экономической политики. Суд уважает подход законодателя к проблеме требований, связанных с интересами общества. Законодатель все время говорил, что это системообразующие банки в интересах общества и так далее. За исключением случаев, когда оценка законодателя явно лишена разумных оснований. Если Вы докажете, что законодатель явно никаких оснований не имел в 1999 году, тогда Вы будете правы. Мне кажется, это доказать сложно.

Ю.К. Федин. В вопросе развития полномочий, которыми наделена «АРКО», конкретно вопрос об использовании государственных средств, выделяемых «АРКО» для решения государственных задач. В соответствии со статьей 31 закона государственные средства, то есть бюджетные средства, передаются в «АРКО», в собственность. Причем в структуру по названию государственную, но созданную по Закону о некоммерческих организациях. А Закон о некоммерческих организациях, статья 31, имеет только один способ передачи средств в такие структуры — только в оперативное управление, но не во владение. Причем эта передача осуществлена без всяких условий, что в принципе беспрецедентно. Они должны передаваться на каких-то возмездных условиях, с возвратом или еще как-то. Здесь просто передали. Теряется ли природа денег бюджетных в таком случае? То есть были бюджетные, а стали чьи, если структура некоммерческая? И появляется...

А.Л. Кононов. Я снимаю. Это утверждение, а не вопрос. Дальше.

Ю.К. Федин. Вопрос к представителю Государственной Думы как к знатоку в области международного права. Известно ли специалистам, что в цивилизованных странах законодательно закреплены риски граждан-вкладчиков путем гарантированного возмещения ущерба государством на достаточно высоком уровне? Я не владею точными сведениями, но в Штатах это минимум 100 тысяч долларов, в Европе — 40–70 тысяч.

А.Л. Кононов. Я снимаю этот вопрос, поскольку у нас сегодня не экзамен — ни по экономике, ни по праву.

Ю.К. Федин. Я Вас понял. Спасибо. Но я оставляю за собой право еще раз попросить всех судей обратить внимание на ведение собрания председателем.

А.Л. Кононов. У Вас такое право есть. Но Вы не понимаете разницу между судебным заседанием и собранием.

Еще вопросы есть?

С.Б. Загородников. У меня вопрос к представителю Совета Федерации...

Вы сказали, что некорректно все валить на «АРКО», поскольку вопрос о применении мер решался государственным органом. Насколько я понимаю, Вы имели в виду Центральный банк.

В.В. Лазарев. Да, разумеется.

С.Б. Загородников. Я хотел бы уточнить, потому что впервые слышу о существовании государственного органа, который финансово независим и по обязательствам которого государство не отвечает.

В.В. Лазарев. Я говорил только о том, что решение о том, чтобы какую-то кредитную организацию, какой-то банк нужно реструктуризировать, вот такое решение первоначально принимает все-таки Центральный банк, поскольку «АРКО» только потом подключается к этому вопросу.

С.Б. Загородников. Может, я не понял, я просто хотел уточнить, Вы его называли государственным органом... Мне это непонятно.

В.В. Лазарев. Закон «О Центральном банке» дискутировался долго в Государственной Думе, пока Совет Федерации его... если я не ошибаюсь, его возвратил, и это как раз проблема, сегодня нерешенная окончательно, что собой представляет Центральный банк с этой точки зрения. В Конституции конституционно-правовое его положение очень четко выписано.

С.Б. Загородников. И еще я бы хотел у Вас уточнить. Вы очень замечательно, образно, когда говорили о Чуке и Геке, сказали о примате интересов государства над интересами личности. Я хотел бы уточнить, это Ваша личная позиция или Вы представляете позицию Госдумы?

В.В. Лазарев. Никоим образом. Я прошу прощения, если был неправильно понят. Разумеется, конституционная норма о примате прав гражданина остается. Речь только идет о том, что государство в некоторых ситуациях, в некоторых случаях может активно вмешиваться для обеспечения прав одних граждан, когда эти права конкурируют с правами других граждан. Куда денешься? Один говорит: «Мой». Другой говорит: «Мой». Все-таки вы, кредиторы, все равно каждый со своими интересами, со своими собственными интересами.

С.Б. Загородников. Я просто хотел уточнить, потому что Вы сказали даже не в интересах общества, а государства.

В.В. Лазарев. Никоим образом.

А.Л. Кононов. Еще вопросы есть?

И.О. Зайцева. Вкладчица «СБС-АГРО». У меня первый вопрос к господину Лазареву. Дело в том, что один из кредитов в критический момент Смоленский получил под залог акций своего банка. Тем самым в критической ситуации, насколько мне известно, на 75 процентов собственником «СБС-АГРО»... потому что кредит он не собирался возвращать, как вы понимаете...

Оставались у государства акции «СБС-АГРО». Так вот, на 75 процентов собственником становилось государство.

И когда Вы нам очень хорошо говорили про Чука, и Гека, и маму, мне кажется, что в данном случае государство — это та мама, которая забрала лошадку себе. А Чуку и Геку позволила дергать за хвостик. В данном случае, когда создавалось все это, государство преследовало не наши интересы.

А.Л. Кононов. Сформулируйте вопрос, не надо полемики.

И.С. Зайцева. Вопрос: известно ли это господину Лазареву?

В.В. Лазарев. Мне не известно. Где, каким образом, куда средства выводились, какие активы, кто и как, мне неведомо.

И.С. Зайцева. Еще вопрос. Если деятельность проверяют неподотчетные вкладчикам комиссии, как Счетная, и прочие, должны ли этой информацией владеть представители Государственной Думы, когда они приходят сюда на заседание Конституционного Суда?

В.В. Лазарев. Такого рода информацией, когда в Конституционном Суде обсуждается конституционность соответствующих норм принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации, подписанного Президентом закона, конечно, всей информацией такого рода мы не владеем. Но здесь приглашены представители ведомств, которые эту информацию дают, и мы вместе с Вами ее слушаем и воспринимаем, а Конституционный Суд решает.

И.С. Зайцева. Я считаю, что этой информацией в Государственной Думе при принятии законов должны владеть.

В.В. Лазарев. Наверное.

<...>

Наша позиция состоит в том, что, конечно же, это специфическое объединение, которое не подпадает под Закон об общественных объединениях, которое не имеет отношения к статье 30 Конституции. Постольку, поскольку все те объединения предполагают и добровольное вступление, и можно кого-то исключить по общему решению — дескать, «давайте его исключим». В данном случае это объединение очень специфическое, которое для целей Закона о реструктуризации со своим особым правовым статусом и существует.

А.К. Кибизова. Представитель Совета Федерации сказал, что я могу не являться членом этого объединения. Почему же распространяется тогда на меня мировое соглашение, подписанное лицом от объединения кредиторов? На каком основании?

В.В. Лазарев. Вы являетесь членом объединения независимо от того, пришли Вы — не пришли, изъявили... (Шум в зале.) Только в силу того факта, и уже заранее известного, это определено по закону, в силу того факта, что Вы свой вклад принесли в данный банк. Все те, кто имеют вклады, являются членами объединения. Это юридический подход. (Шум в зале.)

А.Л. Кононов. Есть еще вопросы?

А.К. Кибизова. Не нарушается ли пункт 2 статьи 30 Конституции в данном случае?

В.В. Лазарев. Не нарушается, поскольку ваше объединение, в смысле Закона о реструктуризации, не подпадает под Закон об общественных объединениях. И с этой точки зрения оно не имеет отношения к статье 30

Конституции, только и всего. Но это наша позиция. Вы ее можете оспаривать. Конституционный Суд может с Вами согласиться. Ну что сделаешь, зачем полемизировать?

А.К. Кибизова. Понятно.

А.Л. Кононов. Есть еще вопросы?

<...>

Я прекращаю стадию вопросов и хочу объяснить всем присутствующим: понимаю, вы прошли многие суды общей юрисдикции и немножко путаете эти разные виды процесса. Я много раз объяснял, но почему-то вы не слышите. Именно потому, наверное, что не очень понимаете. У нас нет прений сторон, у нас нет опровержения того, что сказала другая сторона. Вопросы, которые здесь задавались, они задавались с единственной целью — выяснить позиции стороны и не более того. Думаю, что времени было достаточно, вопросы повторялись много раз. Поэтому мы стадию вопросов завершаем. Будут еще вопросы у судей к сторонам и к заявителям. А сейчас я объявляю перерыв на 30 минут.

<...>

Другая сторона у нас желала бы выступить? Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи Высокого Суда! В другой аудитории, полагаю, заслуживали бы очень внимательного отношения позиции, которые высказаны Юрием Константиновичем Фединым, его гражданская, так сказать, оценка происшедшего в 1998 году и, может быть, даже и вопрос об ответственности тех, кто этот дефолт в какой-то степени дал нашим россиянам. Конечно же, здесь, в Конституционном Суде, эти вопросы не обсуждаются, не разрешаются. И с этой точки зрения я прошу уважаемых вкладчиков простить меня — их совершенно обхожу.

Теперь относительно выступления Дмитрия Вячеславовича Казакова, который представляет, насколько я понимаю, профессионально позиции вкладчиков. Он полагает, что то постановление, которое вынесено год назад, оно безоговорочно, абсолютно подходит для разрешения всех тех вопросов, которые разрешаются сегодня, и в заключительном слове повторил эту позицию. На мой взгляд, это совершенно ошибочная позиция, разные нормы, разные процессы. И следовательно, прямого здесь какого-либо перенесения некоторых положений того постановления на сегодняшнюю ситуацию быть не может.

А вот то положение, согласно которому реструктуризация — это особая внесудебная процедура, а это основополагающее положение того постановления вашего, оно, конечно же, на мой взгляд, имеет здесь очень серьезное значение, и именно в том плане, что этот особый процесс не укладывается в рамки гражданско-правового законодательства. Не укладывается.

И опять же подчеркиваю и обращаю внимание на ту позицию, которую Дмитрий Вячеславович в заключительном слове, наверное, невольно, все-таки невольно, озвучил. Он сказал, что реструктуризация, пусть в середине, вот именно реструктуризация — это такой процесс, который объединяет в себе правоотношения как бы гражданско-правовые и правоотношения административно-правовые. Не случайно я именно к Вам, не к заявителям,

обращаюсь с тем, чтобы Вы подумали над тем положением, весьма своеобразным, профессора Мозолина, который определяет в этой части характер мирового соглашения. Он очень своеобразный. И позиция о том, что реструктуризация находится посередине, мне кажется, является здесь в известном плане методологической.

Теперь относительно выступления уважаемой Оксаны Михайловны. Я с большим уважением отношусь к ее выступлению и, более того, в некоторых положениях с ней солидарен безоговорочно, в частности в том, что лучше было бы в законе где-то что-то уточнить и так далее. Но я не могу согласиться с тем, что пробельность в какой-то части закона и есть непосредственно прямое основание для признания нормы неконституционной. Один только на этот счет пример. Вот она говорит, что норма, которая устанавливает обязанность «АРКО» сообщать соответствующие сведения Центробанку, направлять в Центробанк соответствующий отчет, является неконституционной. Да почему же? Потому, дескать, что там не содержится нормы, которая бы обязывала и вкладчикам направлять. Но в то же самое время Оксана Михайловна совершенно справедливо обращает внимание на нормы Конституции, которые позволяют каждому гражданину требовать информацию, это его право, требовать информацию от Центробанка, от «АРКО».

Здесь в выступлениях было сказано (я, кстати, этого момента не знал), что, оказывается, информация соответствующая даже публикуется. Но даже если бы этого не было, можно было бы эту информацию требовать. И отказ в предоставлении такой информации действительно можно было бы оспаривать, и очень серьезно, и это было бы правильно. Следовательно, здесь нет... Если есть какая-то пробельность, может быть, в какой-то степени пробельность есть, но это не свидетельство неконституционности этой нормы.

Наконец, тот момент, опять общего характера момент, который заставляет меня говорить и заключительные слова. А именно то, что в правоприменительной практике имели место соответствующие нарушения.

Конечно, Конституционный Суд решает вопрос о конституционности соответствующих норм с учетом правоприменительной практики, но тогда, когда эта правоприменительная практика связана как бы с реализацией соответствующих норм. А когда эта правоприменительная практика направлена против существующих норм, то тем более нельзя говорить о неконституционности этих норм.

И наконец, самое последнее. Я понимаю, что Павел Алексеевич выразит позиции Государственной Думы, вне всякого сомнения, но полагаю, что в данном случае наша сторона совершенно солидарна со стороной, обратившейся в Конституционный Суд, в том отношении, что, конечно же, законодатель, вне всякого сомнения, учтет те позиции, которые в Постановлении Конституционного Суда будут содержаться. Учтет, несомненно, еще и в той связи, что в Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» внесены не так давно дополнения, согласно которым Правительство в трехмесячный срок входит в Государственную Думу с законопроектом по исполнению соответственно позиций, решений Конституционного Суда...

Позиция Конституционного Суда

...Посредством заключения договоров банковского вклада граждане осуществляют иную не запрещенную законом экономическую деятельность, рассчитывая при этом получить доход в виде процентов по вкладу. Такая экономическая деятельность предполагает определенный финансовый риск, который предопределяется тем, что деятельность кредитных организаций, принимающих деньги граждан и иных вкладчиков во вклады, представляет собой предпринимательскую деятельность — самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли (пункт 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Конституционное право на свободное осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не означает, что государство возлагает на себя обязанность гарантировать каждому предпринимателю (или гражданину-вкладчику) получение дохода. Однако банковские вклады являются источником долгосрочных инвестиций, и данная экономическая деятельность вкладчиков, осуществляемая в частных интересах, имеет вместе с тем и публичное значение, а потому государство, обеспечивая проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, вправе в случае возникновения неблагоприятных экономических условий осуществлять публично-правовое вмешательство в частноправовые отношения в кредитной сфере (статья 71, пункт «ж»; статья 114, пункт «б» Конституции Российской Федерации).

...Выбор стратегии в отношении проблемных банков, в особенности системообразующих, т.е. определение того, что более целесообразно — применение мер, направленных на сокращение операционных издержек, совершенствование управления, взыскание долгов, реструктуризацию обязательств кредитной организации, либо применение ликвидационных процедур, является элементом экономической политики, выработка которой входит в компетенцию Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации и которую Конституционный Суд Российской Федерации, решающий исключительно вопросы права (статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), не оценивает.

...Реструктуризация кредитной организации — это специальная процедура, направленная на ее финансовое оздоровление. Для реализации этой цели в процессе реструктуризации кредитной организации используется такая мера, как реструктуризация обязательств кредитной организации посредством заключения мирового соглашения между кредитной организацией и ее кредиторами, от имени которых выступает объединение кредиторов.

Мировое соглашение, в свою очередь, заключается как с целью справедливого и соразмерного удовлетворения требований всех кредиторов путем предоставления им равных правовых возможностей для достижения частных экономических интересов, так и с целью сохранения деятельности организации-должника путем восстановления ее платежеспособности. Имея в виду данную публично-правовую цель, кредитная организация и ее кредиторы в установленном законом порядке достигают соглашения, при этом кредиторы идут на определенные уступки для более полного удовлетворения своих требований, без применения к кредитной организации мер по ликвидации.

...Такие мировые соглашения значительно отличаются от мирового соглашения, заключаемого в исковом производстве (статья 37 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации). В отношениях, возникающих при заключении мирового соглашения в процессе реструктуризации или в ходе конкурсного производ-

ства, превалирует публично-правовое начало: эти отношения основываются на предусмотренном законом принуждении меньшинства кредиторов большинством, а следовательно, в силу невозможности выработки единого мнения иным образом, воля сторон в данном случае формируется по другим, отличным от искового производства, принципам.

К отношениям, возникающим при реструктуризации обязательств кредитных организаций, не могут быть применены и положения статьи 64 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку они распространяются на очередность удовлетворения требований кредиторов только при ликвидации этих организаций.

...Несмотря на ясно выраженное федеральным законодателем намерение создать льготный правовой режим гражданам-вкладчикам, основные законы рыночной экономики и имманентные им правовые принципы регулирования, вытекающие из смысла и духа Конституции Российской Федерации, не позволяют ему установить такой порядок заключения мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации, при котором за счет сокращения выплат другим кредиторам граждане-вкладчики получали бы причитающиеся им вклады в полном объеме. Иное противоречило бы закрепленному в статье 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципу, в соответствии с которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

...По смыслу статьи 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, все кредиторы, будь то граждане-вкладчики, коммерческие организации или публично-правовые образования, должны иметь равные возможности при заключении мирового соглашения и выработке его условий. Любое предпочтение, отдаваемое законодателем одной из групп кредиторов перед другой, исключало бы саму возможность заключения мирового соглашения, поскольку в таком случае не учитывались бы экономические интересы всех кредиторов и нарушался конституционный принцип равноправия, из которого вытекает необходимость предоставления равной защиты всем собственникам и который конкретизирован в норме пункта 4 статьи 212 Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепляющего, что права всех собственников защищаются равным образом.

...Положения, определяющие порядок голосования и принятия решений на заседании объединения кредиторов, направлены на выявление и согласование общих интересов кредиторов данной кредитной организации. 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 Гражданского кодекса Российской Федерации), который является проявлением конституционного принципа равноправия. Использование при заключении мирового соглашения иных принципов голосования повлекло бы неоправданное предоставление преимуществ одной группе кредиторов в ущерб другим. Избранный законодателем принцип определения числа голосов кредиторов не противоречит принципу справедливости.

...Объединение кредиторов, которое от имени кредиторов принимает решение о заключении мирового соглашения, не охватывается закрепленным в статье 30 Конституции Российской Федерации понятием «объединение».

Объединение кредиторов представляет собой собрание кредиторов кредитной организации, с которыми у кредитной организации заключены гражданско-правовые договоры либо которые признаны таковыми (налоговые и иные уполномоченные органы), а не какое-либо новое объединение физических и юридических лиц.

...Одним из участников мирового соглашения в процедуре реструктуризации является государство в лице уполномоченного законом субъекта — Агентства по реструктуризации кредитных организаций, которое и принимает решение о заключении мирового соглашения со стороны кредитной организации, проявляется, в частности, публично-правовое начало данных правоотношений, что с необходимостью предполагает обязательность мирового соглашения для всех его участников.

...Предусмотренное Федеральным законом «О реструктуризации кредитных организаций» удовлетворение требований кредиторов к кредитной организации лишь в рамках мирового соглашения (статья 23) является не только соразмерным ограничением, но и обязательным условием, без которого не может быть исключено не основанное на законе предпочтение в очередности удовлетворения одинаковых по своей природе требований одних кредиторов перед другими.

...В случае заключения мирового соглашения какое-либо ограничение имущественных прав кредиторов без судебного решения невозможно. Кроме того, кредитор вправе обжаловать мировое соглашение, и суд признает его недействительным, если оно содержит условия, предусматривающие преимущества для отдельных кредиторов или ущемление прав и законных интересов отдельных кредиторов (статья 127 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Арбитражный суд также вправе отказать в утверждении мирового соглашения в случае противоречия его условий федеральным законам и иным правовым актам Российской Федерации (пункт 2 статьи 125 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пунктов 1–3 статьи 23, статей 24, 25, 26 и пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», связанные с порядком и условиями заключения мирового соглашения, в том числе с определением его участников, порядком принятия решения и утверждения мирового соглашения в процессе реструктуризации кредитной организации, и положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в части, касающейся порядка и условий заключения и утверждения мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации.

2. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности положений пункта 2 статьи 6, пункта 1 статьи 7, пункта 2 статьи 8, пунктов 1, 2 и 3 статьи 10, статей 11 и 12, подпунктов 1 и 3 пункта 2 статьи 13, пункта 3 статьи 14, пункта 1 и подпункта 1 пункта 2 статьи 15, статьи 22, пункта 4 статьи 23 и пункта 3 статьи 46 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», а также положения пункта 2 статьи 23 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Постановление Конституционного Суда РФ

от 21 ноября 2002 г. № 15-П

«По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего С.М. Казанцева, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук М.Г. Шарце, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года «О вынужденных переселенцах» (в редакции Федерального закона от 20 декабря 1995 года).

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.О. Лучина, объяснения представителей стороны, издавшей оспариваемый акт, заключение эксперта — кандидата юридических наук Л.В. Андриченко, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, а также выступления приглашенных в заседание представителей: от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — М.Н. Малиновского, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — С.Б. Ягодина, от Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации — М.А. Лескова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин М.А. Мкртычан оспаривает конституционность положений статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», согласно которым федеральный или территориальный орган миграционной службы лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно осуждено по вступившему в законную силу приговору суда за совершение преступления (подпункт 1 пункта 3); в случае лишения лица статуса вынужденного переселенца данное лицо обязано освободить жилое помещение, предоставленное ему из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев (абзац первый пункта 6).

Как утверждает заявитель, осуждение лица, имеющего статус вынужденного переселенца, по приговору суда за совершение преступления не должно приводить к лишению его этого статуса и, как следствие, к лишению права на жилище, предоставленное ему как вынужденному переселенцу, поскольку тем самым нарушаются права и свободы, закрепленные статьями 2, 17, 18, 19 (часть 2), 21, 27 (часть 1), 35 (часть 3), 38 (часть 1), 39 (часть 1), 40, 45 и 55 Конституции Российской Федерации.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Высокий Суд!

В порядке подготовки к настоящему делу два комитета Государственной Думы, а именно Комитет по делам содружества независимых государств и связям с соотечественниками, а также Комитет по делам национальностей рассматривали обращение гражданина в Конституционный Суд, и я располагаю документами, подписанными председателями комитетов, соответственно Пастуховым и Никитиным, и эти документы свидетельствуют о том, что ни тот ни другой Комитеты не обосновывают конституционность соответствующего пункта Закона «О вынужденных переселенцах» от 20 декабря 1995 года, а именно подпункта 1 пункта 3 статьи 9, в котором говорится о возможности лишить лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно осуждено по вступившему в законную силу приговору суда за совершение преступлений.

Полагаю, что в свое время, когда принимался этот закон, и, естественно, принимался он в интересах вынужденных переселенцев, концептуально, уже концептуально, а затем, возможно, и редакционно были допущены погрешности, которые, в частности, и вызывают такого рода обращения в Высший Конституционный Суд.

Мне кажется, что лишение статуса вынужденного переселенца само по себе концептуально, по существу лишено смысла. Институт утраты я понимаю: институт утраты то ли по прошествии определенного времени, то ли по наступлении каких-то последствий и даже по причине того, что лицо представляет заведомо фальшивые документы и так далее, — это пункт б данного закона, и по этой причине могло иметь место не лишение данного лица статуса вынужденного переселенца, а утрата им этого статуса, поскольку заранее заведомо представлены были те документы, по которым он и не мог приобрести этот статус, но нельзя лишить того, что имело место в действительности. Переселенец? Да, переселенец. Вынужденный? Вне всякого сомнения, вынужденный, поскольку это доказано, это признано. Как можно признанный судом или иным компетентным органом юридический факт, не оспоренный нигде и никем, как этот факт впоследствии можно путем процедуры лишения практически переосмыслить совершенно с точностью до наоборот?

С этой точки зрения, конечно же, законодатель здесь несколько, на мой взгляд, переоценил свои возможности и, соответственно, в силу соответствующей редакции соответствующего Закона пошел по тому пути, когда возникают сомнения в его конституционности.

Полагаю, что пункт б в той части, в какой он предполагает даже лишение статуса, поскольку им сообщены ложные сведения, в случае утраты лицом статуса (там же говорится — в случае утраты лицом статуса или в случае лишения лица статуса вынужденного переселенца), так вот, в случае утраты этот пункт надо признавать конституционным. В случае утраты. А вот что касается второго, то он произведен от подпункта 1 пункта 3 статьи 9, и в этой части, имея в виду институт лишения, пункт, который предусматривает возможность лишить этого статуса переселенца по целому ряду и юридических обстоятельств, имея в виду, что в Уголовном кодексе не предусмотрено так называемое поражение в правах, имея в виду, что тем самым создаются препятствия для реализации гражданином целого ряда конституционных прав, предусмотренных главой 2 (сегодня это одни права, завтра это другие права), вот в связи с этим, конечно же, этот институт, на мой взгляд, очень сложно признать конституционным, и, повторяю, ни тот ни другой Комитеты, профильные комитеты Государственной Думы, которые готовили в свое время закон, точнее — законопроект, не настаивают на таком решении вопроса, не настаивают на признании конституционности данного пункта.

Я бы мог, естественно, приводить эти и иные юридические аргументы, но, ознакомившись с заключением эксперта (или экспертов), поступившим из Института законодательства, полагаю, что оно подготовлено очень грамотно, тщательно, и с этой точки зрения не могу ничего более добавить.

Спасибо.

С.М. Казанцев. Спасибо.

Какие будут вопросы?

В.Д. Зорькин. Вопросы потом, когда выступят все представители.

С.М. Казанцев. Всем сразу будут вопросы? Хорошо.

<...>

В.Д. Зорькин. Уважаемый Михаил Алексеевич... я не настаиваю конкретно, чтобы Вы, но кто-то из вас, хотелось бы, чтобы ответил на следующий вопрос.

Первый вопрос. Правильно ли я понял Вас, что Вы признаете возможность утраты статуса вынужденного переселенца? Если это так, то тогда чем отличаются по своему содержанию и последствиям, а также по основаниям, в том числе и субъективному отношению самого гражданина, который теряет, будем так говорить, эти качества в случае утраты, в отличие от лишения?

Как я понимаю, Валерий Васильевич нам ответит?

В.В. Лазарев. Поскольку действительно я вижу здесь определенную разницу, вне всякого сомнения. Что касается утраты, то, конечно же, в силу объективных обстоятельств, произошедших уже после того, как лицо было признано вынужденным переселенцем, или же в силу вновь открывшихся обстоятельств типа того, которое указано в законе, когда лицо предоставляло факты вымышленные, давало подложные какие-то документы, естественно, в этом случае оно утрачивает статус.

Последствия. Вот в этом случае, конечно же, и последствия могут наступать самые разные, в том числе, естественно, и выселение, вне всякого сомнения. Постольку, поскольку лицо не могло пользоваться правами вынужденного переселенца. И его практически никто не лишает в этом случае каких-либо прав. Просто-напросто изначально или вследствие наступления каких-то обстоятельств типа того, что оно получило компенсацию и имеет возможность приобрести уже дом на эти средства, естественно, встает вопрос о том, проживать ли далее в Центре временного проживания или не проживать. Эти обстоятельства связаны практически с утратой статуса вынужденного переселенца в этой части.

Вообще-то здесь ведь может быть очень много прав. И, скажем, лишение одних прав или лишение, прошу прощения, лицо утрачивает одни права, но не утрачивает другие. Не обязательно, что оно утрачивает и то, и другое, и третье право. А вот когда лишают статуса вынужденного переселенца, то тогда, во-первых, это чья-то деятельность, и сразу же встает вопрос о статье 55 в данном случае — закон может ли лишить, могут ли другие лица лишить каких-то прав. Это очень серьезное обстоятельство. Следовательно, конечно же, надо разводить то и другое обстоятельства.

А вот относительно перечисления тех последствий, которые могут иметь место в том и в другом случаях, надо хорошенько подумать, полагая, что здесь эти два института могут иметь совершенно разные последствия.

В.Д. Зорькин. В связи с этим, Валерий Васильевич, второй вопрос, который заключается в том, что статус не может утратить или быть... короче говоря, давайте введем рабочее понятие «вопреки воле лица, которое имеет данный статус». В любом случае, когда он совершил преступление или все

же Вы исходите из того, что в случае тяжкого преступления он может утратить этот статус вопреки его воле?

В.В. Лазарев. На мой взгляд, нет. Нельзя лишить этого статуса ни при каких обстоятельствах. Можно лишить каких-то прав, связанных с этим статусом. То есть статус вообще сам по себе предполагает наличие многих прав. И в законе может быть предусмотрено лишение определенных прав некоторых, определенных. Но не всей совокупности в целом. Не всего статуса вынужденного переселенца. А лишь отдельных прав.

Полагаю, что в случае совершения преступления (даже такого, как хулиганство) можно ставить вопрос о выселении. Мне кажется, это вполне возможно. И, полагаю, правильно законодатель акцентирует внимание на необходимости соблюдения Конституции и всех других законов. И если не соблюдает, проживая в этом практически общежитии — в Центре временного проживания, можно и выселить. Я лично в этом не сомневаюсь. Но одновременно надо предусмотреть возможности того, чтобы он имел какую-то регистрацию. Потому что, если нет регистрации, следовательно, он не имеет возможности устроиться на работу и так далее, целая цепь, вереница соответствующих прав.

В.Д. Зорькин. То есть в период отбывания наказания может быть как-то прерван его статус, да?

В.В. Лазарев. Вот это вопрос другой. Возможно и такое решение вопроса, вне всякого сомнения. Здесь вообще законодатель мог, конечно, предусмотреть целый ряд возможных ситуаций. Возможно, и прерывается. Во всяком случае, не лишается, поскольку он действительно вынужден был переселиться в силу боевых действий, в силу того, что дом разрушен и в данном случае с самых разных точек зрения, мне кажется, этот институт противоконституционен и все нужно решать в рамках института утраты этого статуса.

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич, и последний вопрос у меня. Всякое ли неблагоприятное последствие, в том числе и в статусе, и в длящихся правоотношениях, которые возникают вследствие вынесения приговора, в том числе связанных с лишением свободы, является фактическим наказанием? Как Вы полагаете?

В.В. Лазарев. Не думаю. Не думаю.

В.Д. Зорькин. Где критерии?

В.В. Лазарев. А вот где критерии — опять же так экспромтом очень сложно ответить. Но не всякое очевидно. Очевидно, здесь есть разница и в плане значимости соответствующих прав, и в плане того, что совершено. Речь идет о преступлении, конечно. Ну думаю, что разница есть. Где критерий? Я еще раз скажу, что выселить, мне кажется, если человек буянит, хулиганит в этом Центре, не дает жить, не только «правила социалистического общежития», как мы в свое время выражались, нарушает здесь, а действительно совершает преступление. И вдруг не может быть выселен. Не в плане опять же лишения его того статуса, а просто может быть выселен в связи с такого рода санкцией и может где-то содержаться. Но не по причине лишения его статуса вынужденного переселенца.

В.Д. Зорькин. То есть сам перерыв в некоторых... в том числе и в существенных правах, связанных со статусом, в том числе выселение из занимаемого помещения, в этом случае нельзя рассматривать как часть уголовного наказания?

В.В. Лазарев. Думаю, нет.

В.Д. Зорькин. Я почему задал этот вопрос? Потому что это вытекает из Вашего тезиса о возможности лишения права занимать жилое помещение, тем самым Вы разошлись в позиции с уважаемым Михаилом Алексеевичем.

В.В. Лазарев. Вот, в частности, и тот и другой комитеты Государственной Думы — они все соглашаются в Комитетах, члены этих Комитетов (и, мне кажется, резонно), с теми решениями, которые выносили судебные инстанции. И это не случайно — они ссылались на закон, ссылались на соответствующие положения, пока не признанные неконституционными. Корень вопроса и, если угодно, корень зла — в институте лишения статуса в целом. Возможно, если раз обозначу свою позицию: возможно лишение или изъятие некоторых прав у вынужденного переселенца в связи с тем-то, тем-то и тем-то, но нельзя лишить его статуса в целом.

В.Д. Зорькин. Спасибо.

С.М. Казанцев. Пожалуйста, Виктор Осипович.

В.О. Лучин. Уважаемый Валерий Васильевич, не могли бы Вы уточнить позицию законодателя и собственную позицию, и вот в связи с чем возник мой вопрос. Вы ссылаетесь на мнение двух профильных комитетов в том, что они не обосновывают конституционность лишения статуса переселенца?

В.В. Лазарев. Да, они прямо... вот здесь в одном из них пишется: доверие Конституционному Суду в данном случае решить вопрос.

В.О. Лучин. Вы тоже его дискредитируете с конституционных позиций как институт безоговорочно, безусловно... Но как можно объяснить ситуацию: в 2002 году в первом чтении принимается Закон об изменениях и дополнениях, т.е. Закон о временных переселенцах, и вместо отказа от лишения как такового пункт 3 статьи 9 дополняется подпунктами 3, 4 и 5. То есть еще дополнительные основания предлагается ввести для лишения, не отказываясь от лишения статуса временного переселенца, а расширить эти основания?

В.Д. Зорькин. Они не говорят, что неконституционно. Они не настаивают, а говорят, что это Суду решать.

В.О. Лучин. Нет, как Суду-то сказать? Комитет к нам не обращался, к Суду. Как это можно объяснить? Что будет скорректирована позиция, если Конституционный Суд...

В.В. Лазарев. Полагаю, что, вне всякого сомнения, позиция будет скорректирована и не было достаточной проработки вопроса с какой-то научной точки зрения. И Институт законодательства мог бы раньше, допустим, когда поступали соответствующие проекты, мог бы раньше такое же решительное возражение направить в Государственную Думу. И с этой точки зрения при надлежащей проработке вопроса многих вещей можно было бы избежать. Ну естественно, сложно в данном случае отвечать за конкретных авторов законопроекта или за то лобби, которое могло иметь место, хотя я не

понимаю, почему оно могло бы иметь место, а может, его и вообще не было. Боюсь, что я здесь историю вопроса этого не знаю.

В.О. Лучин. В заключении и научной литературе, затрагивающей эти проблемы, статус временного переселенца рассматривается и как льгота, и как компенсация. Вы не могли бы уточнить свою позицию?

В.В. Лазарев. Полагаю, что в данном случае надо рассматривать и то и другое. Вне всякого сомнения, надо компенсировать вынужденному переселенцу утрату им очень серьезных благ, самых разных — и материальных, и не только материальных. Надо компенсировать, вне всякого сомнения, вынужденному переселенцу. И коль скоро надо компенсировать, коль скоро надо возмещать в том числе не только материальный ущерб, предоставляется целая совокупность прав, целая совокупность. Я бы не назвал их великими льготами. По сравнению с чем это великие льготы? Просто совокупность прав, которыми государство обязано наделить вынужденного переселенца в данном случае. И в большей степени это и есть как раз компенсация.

В.О. Лучин. Еще вопрос. Если в установленном порядке обнаруживается, что существуют обстоятельства и условия, которые в соответствии со статьей 2 данного закона исключали возможность признания того или иного лица вынужденным переселенцем, как в этой ситуации, что здесь не должно быть... об утрате, так сказать, либо все-таки в судебном, допустим, порядке возможно решение?

В.В. Лазарев. Думаю, что решение невозможно ни в каком порядке. Это моя позиция принципиальная. Если угодно, научная позиция.

В.О. Лучин. И еще один вопрос. Вы обратили внимание, что заявитель вместе с отцом проживал в Центре временного размещения. Ему не было предоставлено жилье из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев. Вы проводите различие в правовом статусе этих категорий жилья, которым пользуются временные переселенцы?

В.В. Лазарев. Полагаю, это фактическая сторона дела, так сказать, уровень регулирования даже не законом, а, может быть, подзаконными актами и так далее. И с этой точки зрения решение этих вопросов может даже не выходить на решение основного, главного: о конституционности и неконституционности.

В.О. Лучин. И пожалуйста, если Вы согласитесь уточнить, каково значение полученной заявителем компенсации для разрешения дела по существу? Я понимаю, что конституционные и текущие форматы не лезут туда.

В.В. Лазарев. Имеет значение только в одном плане. Ну может быть, не только в одном плане. В плане утраты полностью, а может быть, и частично, мне кажется, даже утрата вот этого статуса вынужденного переселенца может быть и частичной. Может быть, я боюсь сейчас настаивать на этом вполне определено, может быть и частично утрачен статус в какой-то мере этого вынужденного переселенца. Вот в части проживания в Центре временного размещения, на мой взгляд, это лицо утрачивает его в связи с тем обстоятельством, которое Вы приводите.

В.О. Лучин. Спасибо.

С.М. Казанцев. Спасибо. Еще вопросы. Нет больше.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Конституционная обязанность Российской Федерации в случаях, когда в каком-либо субъекте Российской Федерации возникают экстраординарные ситуации, связанные в том числе с нарушениями режима правовой безопасности, с которыми государство не смогло своевременно справиться, и вынуждающие проживающих на его территории граждан Российской Федерации вопреки своей воле покидать места постоянного жительства, обеспечить им посредством дополнительных мер экономического, социального и юридического характера условия для ресоциализации и восстановления нарушенных прав. Соответственно, такие граждане вправе рассчитывать на применение к ним специальных мер защиты, обусловленных юридической природой данной обязанности государства.

...Определяя статус вынужденных переселенцев, основания его получения и утраты, а также содержание, порядок реализации обусловленных им экономических, социальных и иных гарантий, федеральный законодатель по смыслу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 71 (пункты «в» и «о») и 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации вправе установить меры юридической ответственности за нарушение законодательства о вынужденных переселенцах, в том числе за злоупотребление вытекающими из указанного статуса правами.

...Лишение гражданина статуса вынужденного переселенца в случае осуждения его за совершение преступления означает, что государство в одностороннем порядке отказывается от ранее состоявшегося официального признания гражданина вынужденно покинувшим место жительства и как следствие — от исполнения обусловленных этим статусом обязанностей по обустройству такого гражданина и содействию в восстановлении его прав и законных интересов. Тем самым гражданин утрачивает специальную государственную поддержку, права и гарантии, которые могут быть реализованы им в рамках статуса вынужденного переселенца.

...В соответствии с общими принципами уголовной ответственности и ее конституционно-правовыми критериями (статья 46, часть 1; статьи 49, 50, 55, часть 3; статья 71, пункт «о»; статья 118, части 1 и 2; статья 126 Конституции Российской Федерации), конкретизированными в Уголовном кодексе Российской Федерации (статьи 1–8, 43–45, 60), наказание за совершение преступления может быть назначено только в том случае, если оно предусмотрено уголовным законом, только по приговору суда и в соответствии с требованиями справедливости и соразмерности содеянному. Недопустимо связывать с уголовным осуждением такие правовые последствия, которые по своей сути являются дополнительной карой и при этом выходят за рамки наказания, определенные Уголовным кодексом Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение подпункта 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», согласно которому федеральный орган миграционной службы или территориальный орган миграционной службы лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно осуждено по вступившему в законную силу приговору суда за совершение преступления, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 19 (частям 1 и 2), 45 (части 1) и 55 (часть 3).

2. В соответствии со статьей 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» производство по делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» прекратить, поскольку жалоба заявителя в этой части не соответствует требованиям допустимости, предусмотренным Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

**Определение Конституционного Суда РФ
от 16 декабря 2002 г. № 282-О**

**«О прекращении производства по делу о проверке конституционности
статьи 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации
в связи с жалобой коммерческого акционерного банка
«Банк Сосьете Женераль Восток»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева с участием представителей коммерческого акционерного банка «Банк Сосьете Женераль Восток» — адвокатов А.В. Рахмиловича и Э.Э. Сергеевой, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук Н.М. Лавровой

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судей-докладчиков Г.А. Гаджиева и Ю.М. Данилова, объяснения представителей сторон, заключения экспертов — доктора юридических наук Ф.Е. Шерстобитова и кандидата юридических наук Е.П. Губина, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Л.А. Новоселовой, от Центрального банка Российской Федерации — А.Г. Гузнова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Арбитражный суд города Москвы, рассмотрев дело по иску КАБ «Банк Сосьете Женераль Восток» к ОАО АКБ «Автобанк» о понуждении исполнить обязанность по купле-продаже валюты на условиях расчетного форварда, пришел к выводу, что, как следует из материалов дела, сторонами были заключены не договоры купли-продажи, а сделки на условиях расчетного форварда на получение разницы в стоимости валюты в зависимости от колебания курса валюты с указанием начальной цены продажи. Отказ в удовлетворении исковых требований арбитражный суд мотивировал тем, что заключенные сторонами сделки являются игровыми сделками, подпадающими под действие статьи 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой требования, связанные с организацией игр и пари или с участием в них, не подлежат судебной защите. Апелляционная инстанция Арбитражного суда города Москвы, подтвердив вывод суда первой инстанции, оставила данное решение без изменения.

Рассматривая дело по заявлению КАБ «Банк Сосьете Женераль Восток» о признании ОАО «ОНЭКСИМ Банк» несостоятельным (банкротом), Арбитражный суд города Москвы признал возражения должника на требования кредитора обоснованными, а индексные (форвардные) сделки, заключенные между сторонами, — по сути сделками игр, в силу статьи 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации не подлежащими судебной защите.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации КАБ «Банк Сосьете Женераль Восток» оспаривает конституционность статьи 1062 Гражданского ко-

декса Российской Федерации, согласно которой требования граждан и юридических лиц, связанные с организацией игр или пари или с участием в них, не подлежат судебной защите, за исключением требований лиц, принявших участие в играх или пари под влиянием обмана, насилия, угрозы или злонамеренного соглашения их представителя с организатором игр или пари, а также требований, указанных в пункте 5 статьи 1063 Гражданского кодекса Российской Федерации.

<...>

М.В. Баглай. ...Переходим к вопросам. Валерий Васильевич, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Если можно, в первую очередь вопрос к уважаемому Андрею Викторовичу. Вопрос связан с тем, что из материалов дела не видно, когда рассматривались соответствующие иски в арбитражных судах. Уважаемый Андрей Викторович, Ваша позиция была та же. Вы не меняете сейчас своей позиции? Вы также настаивали на том, что расчетный форвард — это игра, пари, как угодно? То есть расчетный форвард подпадал под статью 1062, когда Вы отстаивали интересы банка в арбитражном суде?

А.В. Рахмилович. Да, конечно. Дело в том, что судебная практика уже давно сложилась. На момент рассмотрения исков «Банка Сосьете Женераль Восток» в Московском городском арбитражном суде нам была известна практика. Более того, наши теоретические взгляды с тех пор не изменились. Мы всегда считали, что расчетный форвардный договор по формальным признакам подпадает под понятие «пари», под понятие «сделки на разницу». Но мы считали, что именно расчетный форвардный договор как особая разновидность договоров пари, имеющего особое экономическое содержание, нуждается в законной защите требований... Мы считаем, что действие статьи 1062 Гражданского кодекса не должно распространяться на расчетный форвард.

В.В. Лазарев. Вот это я и хотел услышать. Спасибо. Тогда вопрос к уважаемой Элеоноре Эдуардовне. Правильно ли я понимаю Вашу позицию, что арбитражные суды, все суды без исключения, в том числе и Президиум Высшего Арбитражного Суда, однозначно все расчетные форварды автоматически сразу относят к подпадающим под статью 1062 или они все-таки делают разницу между тем и другим расчетным форвардом?

Э.Э. Сергеева. В заданном вопросе уже частично содержится ответ. Естественно, есть материалы. Есть решение Высшего Арбитражного Суда, есть решения судов, они различны. Есть мнение о том, что стороны, обращаясь в суд, не представили доказательств хозяйственной цели этих сделок. Однако, на наш взгляд, такую цель банк не должен доказывать. Те сделки, которые он заключает под конкретную сделку по покупке ценных бумаг, то, с чего начинался весь этот рынок в России, и то регулирование, которое предлагал ЦБ, вводя вот эти сделки, и те сделки, которые они заключают без привязки к конкретной операции, потому что банки обезличили деньги, которые лежат, они не должны разделяться, потому что все эти сделки — это нормальная, обычная предпринимательская деятельность банка.

Да, расчетные форвардные контракты, они, может быть, выглядят своеобразным инструментом на российском рынке, но уверяю Вас, что банки прекрасно уже знают эти сделки, они знают стандарты их заключения.

Разработаны договоры, есть международные разработанные договоры, и нет проблемы именно с механизмом их заключения.

И вот в свете этого я хотела бы подчеркнуть, что мы не разделяем те сделки, которые заключаются с так называемой хозяйственной целью, и те сделки, которые якобы заключаются без хозяйственной цели. Они все имеют одну цель хозяйственную — обеспечить прибыль, заработать деньги, сохранить деньги клиента.

И еще раз хочу повторить, что даже если бы мы пошли по пути доказывания того, что конкретная сделка заключена для страхования конкретной сделки, наверное, это сделать было бы невозможно, потому что у банка (здесь есть представители банка, они подтвердят, либо можно уточнить этот вопрос) эти деньги обезличены. Нельзя принести договор и сказать, что вот эту сделку я заключил именно под эту сделку. Я так понимаю, это нереально. И более того, мы, скажу, умышленно, когда обращались в суд, у нас была такая возможность, потому что наш банк заключал сделки специально под те договоры, которые у них были с иностранными клиентами, не стали проводить эту параллель, потому что наше мнение, которое мы поддерживали и в арбитражном суде, и здесь хотим поддерживать и хотим его доказать уважаемому Суду, наше мнение, что все сделки, которые заключает банк, имеют хозяйственную цель и являются предпринимательской деятельностью банка.

М.В. Баглай. Хорошо. У Вас больше нет вопросов? Наталья Михайловна, у Вас?

Н.М. Лаврова. У меня нет вопросов.

М.В. Баглай. Нет вопросов. Какие вопросы у судей к стороне? Пожалуйста. Вопросов нет. Тогда предоставляется слово представителям другой стороны. Пожалуйста, Лазарев Валерий Васильевич, постоянный представитель Госдумы.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые судьи Конституционного Суда! Те проблемы и вопросы, которые являются предметом рассмотрения сегодня, имеют более чем вековую историю, и большие умы, юристы, постоянно дискутировали относительно характера тех проблем, которые возникали в судебной практике, которые ставились перед законодателем. С этой точки зрения, разумеется, очень серьезные актуальные вопросы, очень серьезные актуальные проблемы. Должен признаться, что где-то в 1999 году и профессор Лазарев обременился этими вопросами. В январе 1999 года защищалась диссертация Мироновым Игорем Владимировичем: «Проблемы алеаторных правоотношений в российском праве». Ни один эксперт не упомянул эту диссертацию, я был оппонентом официальным. И готовилась эта диссертация под руководством одного из руководителей аппарата Конституционного Суда Российской Федерации. Это очень серьезно по той причине, что, я полагаю, давно и здесь, в Конституционном Суде, так или иначе, на мой взгляд, это правильно, проблема эта дискутировалась, обсуждалась и имеет большую историю.

Так вот, если уж я сослался на эту диссертацию, с того времени у меня сложилось впечатление (и изучение всех тех других публикаций и соответствующих заключений, которые имеются в деле, пока не поколебало это

убеждение), что расчетные форварды являются предпринимательской деятельностью и не имеют отношения к играм, к пари и так далее. Вообще игры, на мой взгляд, слишком обыденно толкуют, наверное, обыденно. Так ведь можно сказать — игры на бирже, следовательно, игры эти не защищаются. Вообще вся наша жизнь — своего рода игра, эдак и защитить ничего в суде невозможно. Поэтому обыденная или широкая трактовка игр, на мой взгляд, не особенно уместна, когда речь идет о юридическом анализе.

Вот Игорь Владимирович разделяет риски на три вида. У него есть риски случайные, риски предпринимательские и риски игровые, или обязательные, и даже он называет их искусственными рисками.

На мой взгляд, расчетный форвард связан не с искусственным риском, не с игровым, не с обязательным даже риском. В данном случае специалист по этим алеаторным правоотношениям, мне кажется, прав. Вот отсюда я делаю вывод, хотя, естественно, не только отсюда.

А вот если взять профессора Белова, который специальную статью опубликовал в журнале «Законодательство» (№ 9, 1999 год), то здесь есть шесть пунктов, в которых он отличает пари и расчетный форвард. На мой взгляд, не без основания. Конечно, есть возможности поспорить по каким-то позициям, но эта позиция мне импонирует, та позиция, согласно которой все-таки под пари и под игру расчетный форвард относить вот так напрямую нельзя.

Что касается значения этих расчетных форвардов, такого рода контрактов для государства, вне всякого сомнения, и не только по той причине, по которой заявители, Андрей Викторович сегодня отстаивают конституционный интерес и государственный интерес к такого рода контрактам, но и по другой причине, на мой взгляд, целая совокупность такого рода контрактов имеет значение для государства.

Я сошлусь на позицию экономиста, опять же это имя ни в одном заключении не упоминается, нигде не проходит: это экономист Салыч Г.Г. Написал он книгу «Опционные, фьючерсные и форвардные контракты: сверхприбыльные инвестиции в период инфляции». И вот на странице 4 читаем: «Между тем мировой опыт свидетельствует, что существуют вполне законные и эффективные механизмы инвестиций в производные финансовые инструменты — фьючерсные, форвардные и опционные срочные контракты (подчеркиваю, «срочные»), которые именно в периоды нестабильности и инфляции обеспечивают получение сверхприбыли, повышая устойчивость работы предприятий, организаций, приумножая капитал частных инвесторов». Я бы мог продолжать, не люблю очень цитировать, но эта страница 4 может быть процитирована до конца в этом плане, в плане значения такого рода контрактов, расчетных, в частности, форвардов, в ряду других для обеспечения стабильности, оказывается, экономики, в особенности в периоды такие сомнительные в плане экономического развития. Это первое, что мне хотелось бы сказать.

Вы понимаете, естественно, уважаемые судьи, уважаемые участники процесса, что в присутствии специалистов в этой тонкой сфере при наличии заключений специалистов относительно разных нюансов в этой тонкой материи я бы не хотел, разумеется, полемизировать с ними и не хотел бы

объявлять свою позицию в данном случае не то что бесспорной, но по меньшей мере ипсидикситизм мне не свойственен, ипсидиксия — вот истина в последней инстанции — нет, конечно. Я ухожу в данном случае от этого вопроса. И, на мой взгляд, этот вопрос — не вопрос даже Конституционного Суда. Мне кажется, проблема эта должна решаться арбитражными судами в ходе правоприменения, и, естественно, на чем все сходятся, и в этом плане я поддерживаю всех экспертов до одного, проблема в законодателе. Конечно же, законодатель должен определиться более четко, более ясно.

Если есть пробел, а, на мой взгляд, пробел в данном случае налицо, жизнь так или иначе уже приводит к тому, что нужно регулировать точно, подробно и так далее, если это пробел, то, как известно, и это было не один раз, Конституционный Суд в этих случаях в известном смысле пасует, очень сложно признавать. На мой взгляд, вообще нигде ведь, и за рубежом, никогда не возникала проблема ставить под сомнение конституционность той нормы, которая пари и игры лишает в определенном смысле судебной защиты. Такие нормы там есть? Есть. Кто-нибудь ставил под сомнение их конституционность? Нет. И это понятно, потому что находятся другие средства решения этой проблемы, и в данном случае, как мне кажется, они должны иметься, должны быть.

Если это пробел в праве, то известно и понятно, что арбитражные суды могут решать вопрос по аналогии. Вне всякого сомнения, если это договор, пусть и не предусмотренный законом, но и не противоречащий и не относится к числу тех, которые запрещены законом, они дозволены, следовательно, надо искать какой-то аналогичный. И вот здесь мне импонирует позиция высшей арбитражной инстанции судебной, согласно которой надо всякий раз исследовать фактические обстоятельства, всякий раз. И в одних случаях его, расчетный форвард, можно уподобить, как мне представляется, купле-продаже, и для того есть все основания, имея в виду соответствующие письма Банка России, на которые постоянно ссылаются все эксперты (только с той или с другой стороны, с тем или другим обоснованием), можно, повторяю, уподобить этим договорам, договорам купли-продажи, а можно уподобить каким-то иным, и именно, может быть, и пари. Так вот, судя по обстоятельствам, арбитражные суды могут решать вопросы и так, и этак в отсутствие прямого регулирования законодателем. Куда денешься?!

Следовательно, как мне представляется, необходимо сориентировать законодателя, побудить его на то, чтобы было развернутое, точное правовое регулирование подобного рода и, в частности, этих расчетных форвардов. Но не знаю, есть ли необходимость соответствующим пунктом постановления Конституционного Суда указывать на необходимость пересмотра всех тех решений, которые состоялись в арбитражных судах ранее. Здесь я сомневаюсь, очень сомневаюсь в необходимости этого пункта, и, конечно же, позиция законодателя, во всяком случае, вполне определена в том плане, что норма статьи 1062 Гражданского кодекса не противоречит Конституции в ее нормальной трактовке, в ее нормальном понимании, что вообще-то свойственно и части правоприменительной практики.

Спасибо.

<...>

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи, уважаемые участники процесса, полагаю, не будет необходимости ждать 150 или более лет и нет необходимости ожидать тех договоренностей между названными ведомствами относительно принятия соответствующего закона постольку, поскольку в связи с изменениями, которые внесли в конституционный Федеральный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», теперь есть все возможности у Конституционного Суда соответствующим образом сориентировать и законодателя, и соответственно Правительство, которое будет обязано в трехмесячный срок войти с законодательной инициативой, внести соответствующий законопроект (там несколько чтений, и, конечно, процесс затянется постольку, поскольку вопросы спорные, но тем не менее у Конституционного Суда есть эта возможность). И я согласен с теми, кто сегодня говорил о том, что другой возможности у Конституционного Суда нет, имея в виду рассмотрение всех тех спорных моментов, которые практически (мне так кажется, я убежден в этом и остаюсь при этом мнении) в основном должны решаться непосредственно с учетом всех фактических обстоятельств дела в арбитражных судах относительно того или другого расчетного форварда или другого срочного контракта. Здесь очень много нюансов.

Следовательно, позиция не изменяется. Полагаю, что Конституционный Суд вполне может признать конституционной статью 1062 Гражданского кодекса. И с соответствующими позициями законодатель, разумеется, будет работать.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Расчетный форвардный контракт — одна из разновидностей сделок с отложенным исполнением (срочные сделки), расчеты по которым осуществляются по истечении определенного срока. Поскольку размер денежных обязательств при этом зависит от изменения цен на иностранную валюту, ценные бумаги, иное имущество и иные виды базисного актива, риски по таким сделкам не могут рассматриваться как обычные предпринимательские риски.

...В отсутствие гражданско-правового регулирования расчетных форвардных контрактов статья 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации не препятствует арбитражным судам при определении юридической природы сделок, заключенных на условиях расчетного форварда, оценивая на основе установления и исследования фактических обстоятельств конкретного дела как формальную сторону, так и действительное содержание, существо сделки, решать вопрос о возможности удовлетворения требований по этой сделке в соответствии с вытекающими из Конституции Российской Федерации общими началами и смыслом гражданского законодательства (статья 8 «Основания возникновения гражданских прав и обязанностей» и статья 421 «Свобода договора» Гражданского кодекса Российской Федерации).

...При осуществлении дальнейшего регулирования соответствующих отношений федеральному законодателю надлежит — исходя из уровня развития финансового рынка, состояния контроля государства за ним, значения расчетных форвардных контрактов для формирования налогооблагаемых доходов, влияния их исполнения на устойчивость рубля — установить создающие предпосылки организованного рынка таких контрактов правила доступа участников на рынок срочных

обязательств, формы и методы контроля за ними, систему гарантий и страховых механизмов.

...Что касается правовой квалификации заключенной сторонами конкретной сделки (т.е. определения того, является ли данная сделка разновидностью игр или пари, не подлежащих судебной защите, либо она подпадает под действие других норм гражданского законодательства), то ее осуществляют суды арбитражной юрисдикции на основе установления и исследования фактических обстоятельств дела. Разрешение данного вопроса не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который в силу статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решает исключительно вопросы права и не исследует фактические обстоятельства во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов.

...Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Производство по делу о проверке конституционности статьи 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации прекратить.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 27 февраля 2003 г. № 1-П
«По делу о проверке конституционности положения
части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса
Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Л. Верещака,
В.М. Гладкова, И.В. Голышева и К.П. Данилова»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С. Хохряковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — члена Совета Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова ...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М. Данилова, объяснения представителей Федерального Собрания и Президента Российской Федерации, заключение эксперта — доктора юридических наук А.М. Михлина, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М. Бризицкого, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — В.И. Селиверстова, от Министерства юстиции Российской Федерации — В.И. Семенюка, от Генерального прокурора Российской Федерации — О.Б. Лысягина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил: в соответствии с частью первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 9 марта 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации» срок, назначенный по приговору суда для отбывания в тюрьме, исчисляется со дня прибытия осужденного в тюрьму.

Оспаривая конституционность данного законоположения, граждане П.Л. Верещака, В.М. Гладков, И.В. Голышев и К.П. Данилов утверждают, что положение части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, в силу которого осужденному к лишению свободы время, проведенное в следственном изоляторе, не засчитывается в срок тюремного заключения, фактически удлиняет назначенный по приговору суда срок для отбывания в тюрьме, чем нарушаются их права, гарантированные статьями 2, 6 (часть 2), 15, 17, 18, 19, 21, 54 и 55 Конституции Российской Федерации.

О.С. Хохрякова. ...Слово предоставляется представителю Государственной Думы Федерального Собрания Лазареву Валерию Васильевичу.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда!

Статья 130 Уголовно-процессуального кодекса устанавливает фактически техническую норму. Срок, назначенный по приговору суда для отбывания в тюрьме, исчисляется со дня прибытия осужденного в тюрьму.

Это суд решил, сколько быть виновному в преступлении в тюрьме. Суд, с учетом всех обстоятельств, возможно, не в последнюю очередь и того, в каком СИЗО и сколько уже находился подсудимый, определяет срок тюремного заключения. А затем уже вопросы техники — когда доставят в учреждение. Для этого и назначается тюремный режим, чтобы виновный был в тюрьме столько, сколько, с точки зрения законодателя и судьи, быть ему там положено. Было бы нелогично, было бы сокрушением акта правосудия, если бы в тюрьме он был меньше, чем суд указал в приговоре. Это было бы неконституционно с точки зрения статьи 52 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Если осужденный считает назначенное ему наказание слишком суровым, он имеет возможность использовать конституционное право, предусмотренное частью 3 статьи 50 Конституции, — он может обжаловать приговор и соответственно режим, который определил суд для отбывания наказания.

Оспариваемая норма не устанавливает, когда заканчивается срок тюремного заключения. Сделано это потому, что законодатель не хотел связывать судьбу решением вопроса о том, в какую часть наказания включит судья период содержания осужденного в следственном изоляторе.

Пленум Верховного Суда в Постановлении от 11 апреля 2000 года № 14 рекомендовал судам этот период засчитывать в срок тюремного заключения при переводе осужденного из тюрьмы в исправительную колонию.

Законодатель не возводит эту рекомендацию в общую норму. То, что срок пребывания в СИЗО засчитывают в общий срок наказания, ни у кого сомнения не вызывает. Но это дело суда, к какому режиму приравнять данное конкретное СИЗО в каком-нибудь «Тьмутараканске» или в каком-нибудь столичном городе. Условия содержания, естественно, самые разные. И условия вообще разные в этом отношении.

Кстати, может быть, чуть забегаю вперед, сказать, что там человек все-таки не отбывает наказание. И строгости, которые установлены там, вряд ли вообще надо приравнивать к тем, которые в тюрьме с какой точки зрения... Там строгости обусловлены несколько иными причинами. Если там нет тех свиданий, которые есть при тюремном режиме, то это объясняется не тем, что хотят уже наказывать виновного, а тем, что в противном случае было бы затруднено следствие. Совсем иные ситуации, иные причины.

В письме судье-докладчику заместитель Председателя Верховного Суда Меркушев полагает, что срок отбывания лишения свободы в тюрьме, citирую: «должен исчисляться с момента, указанного в приговоре». Значит ли это, что суд должен указывать дату? Вряд ли это имел в виду заместитель Председателя Верховного Суда. А если нет, если он имел в виду не это, то с законодателем нет никаких расхождений. Законодатель просто не знает, да

думаю, не хочет знать, сколько месяцев плывут до Магадана или куда-нибудь еще и дальше.

В деле по материалам видно, что в тюрьму города Владимира, куда, может быть, и езды-то часа три всего, больше месяца человек перемещался. Уже сам этот факт говорит о необходимости закрепить законодательно норму — с момента прибытия. Кто-то месяц до Владимира, а кто-то и пять будет добираться. А по тундре на оленях — я помню была очень любопытная публикация «200 км до суда». Тут самые разные могут быть ситуации. И с этой точки зрения в данном случае речь идет о технической норме. А вот суды обязаны знать, сколько гражданин находился под стражей до суда, и согласно пункту 9 статьи 299 и пункту 6 статьи 308 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации при постановлении приговора решаются вопросы, какой вид исправительного учреждения и какой режим должны быть определены подсудимому при назначении ему наказания в виде лишения свободы.

Больше того, пункт 9 статьи 308 Уголовно-процессуального кодекса требует, чтобы в обвинительном приговоре содержалось, цитирую: «решение о зачете времени предварительного содержания под стражей, если подсудимый до поступления приговора был задержан или к нему применялись меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста или он помещался в психиатрический или психиатрический стационар».

Как видите, не только пребывание в следственном изоляторе, но и целый ряд других учреждений называется, и заключение под стражу, где бы ни находился подсудимый, конечно же, суд применительно к конкретному делу, к конкретным обстоятельствам не просто учитывает, а должен и обязан учитывать и обязан решить, куда он включает, то ли он включает в общий срок, то ли... ни одна норма, в том числе и оспариваемая, не решает вопроса о включении соответствующего срока в срок отбывания... то есть срок отбывания здесь решается, а в какой режим — в данном случае ни одна норма не говорит.

И следовательно, законодатель сознательно оставляет это суду, сознательно оставляет правоприменителю с тем, чтобы с учетом всех обстоятельств (подчеркиваю — всех обстоятельств) решить этот вопрос. В случае рассмотрения дела в кассационном порядке, в случае решения дел в последующем или пересмотра дел в последующем, полагаю, суды могут вернуться к этому вопросу и вновь определить свое отношение к включению или невключению соответствующего срока пребывания вне тюрьмы в какой-то режим отбывания наказания.

И следовательно, не может быть того, чтобы человек находился под стражей до приговора и окончательного решения его судьбы пять лет, а эти пять лет превышали назначенный срок. Это погрешности уже правоприменительной практики, погрешности соответствующих ведомств. Если до сих пор ведомства не сумели договориться по такому исключительно серьезно и важному вопросу, я не знаю — мне нечего в данном случае сказать. Я этого не понимаю.

Конечно же, определенность в данном случае должна быть, и если сегодня законодатели понимают иначе, если сегодня перестало действовать то

разъяснение Пленума Верховного Суда, то нужно иметь новое разъяснение Пленума Верховного Суда.

Обратившийся с жалобой, осужденный не без основания указывает на суровые условия содержания в следственном изоляторе. Но какое это отношение имеет к рассматриваемому вопросу? Жизнь этих людей до следственного изолятора, может быть, была еще хуже. Вчера депутаты хором говорили, как замерзают в своих квартирах обыкновенные граждане, а такие граждане, которые еще и попадают потом в следственный изолятор ввиду их условий жизни, может быть, и того не имели, что они потом получили согласно соответствующему режиму. Так что ж, и это зачислять? Я грубо, конечно, в данном случае рассуждаю, и вы меня отлично понимаете — дело же не в этом. Это совсем другая проблема, совсем другой вопрос.

Конечно же, условия содержания не только в следственных изоляторах, но и в наших местах лишения свободы совсем не те, что в Европе, и европейским стандартам они, конечно же, вне всякого сомнения, пока не соответствуют и их требованиям не удовлетворяют. Но, повторяю, это совершенно иная проблема, совершенно иной вопрос.

С юридической точки зрения, мне кажется (именно с юридической точки зрения, подчеркиваю), что законодателю и Конституционному Суду было бы опасно создавать прецедент, согласно которому нахождение в следственном изоляторе — это есть тюремное заключение. Разница здесь по целому ряду оснований самая разная, если отвлечься от условий и так далее. Но разница здесь громадная.

Общий вывод такой: обжалуемая норма вполне может быть интерпретирована как конституционная и не запрещающая суду решать так или иначе вопросы о сроке наказания, режиме отбывания наказания, возможности их замены, возможности определяться с периодами пребывания осужденного под стражей до вынесения ему приговора.

Говоря словами Петра Ивановича Стучки, они в данном случае кажутся мне уместными, необходимо просто толковое применение закона. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...В правовой системе Российской Федерации рассматриваемое положение части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи со статьями 49 (часть 1) и 71 (пункт «о») Конституции Российской Федерации, статьями 1, 2 и 7 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьей 3 Уголовного кодекса Российской Федерации — как направленное на регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказания, назначаемого по приговору суда на основании норм уголовного права, и по своей природе относящееся именно к уголовно-исполнительному законодательству, — в силу господства принципов юридической ответственности не может подменять или изменять соответствующие положения уголовного законодательства, регулирующие виды и размер наказаний, в том числе сроки, назначаемые по приговору суда для отбывания в тюрьме, т.е. ему не может придаваться смысл, расходящийся с аутентичным смыслом этого положения как нормы именно уголовно-исполнительного, а не уголовного права.

...На основании части третьей статьи 72 Уголовного кодекса Российской Федерации — исходя из ее места в системе уголовного законодательства, основан-

ного на принципах справедливости, гуманизма и соразмерности, в том числе из ее взаимосвязи со статьями 44, 56 и 58 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также со статьями 8, 97, 98 и 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, — суд, вынося приговор и одновременно назначая осужденному к лишению свободы отбывание части срока наказания в тюрьме, прежде всего решает вопрос о зачете времени содержания под стражей в срок тюремного заключения.

...Назначая наказание в виде лишения свободы, суд указывает в приговоре вид и режим исправительного учреждения, а также решение о зачете времени предварительного содержания под стражей (пункт 9 части первой статьи 299; пункты 5, 6 и 9 части первой статьи 308 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). При этом назначаемое судом наказание как мера уголовной ответственности, адекватная содеянному, не может зависеть от таких обстоятельств, как продолжительность предварительного расследования и рассмотрения дела в судах первой и второй инстанций, — иное несовместимо с предназначением правосудия, которое по своей сути должно отвечать требованиям справедливости.

Придание рассматриваемому положению части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации смысла, исключающего правомочие суда засчитывать время нахождения в следственном изоляторе в срок тюремного заключения, вступало бы в противоречие с уголовно-правовой нормой (часть третья статьи 72 Уголовного кодекса Российской Федерации), на основании которой суд вправе осуществить зачет времени содержания лица под стражей до судебного разбирательства в сроки лишения свободы, в том числе в случае назначения отбывания части срока наказания в тюрьме. По существу это означало бы также, что вопрос об исчислении срока наказания, подлежащего отбыванию в тюрьме, и, соответственно, об исчислении оставшегося срока наказания в виде лишения свободы, подлежащего отбыванию в других исправительных учреждениях (колониях), фактически решался бы органами исполнения наказания, которые тем самым получали бы возможность вторгаться в базовые элементы приговора, что недопустимо в силу статьи 49 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений уголовного законодательства, согласно которым виновность лица в совершении преступления и обусловленное этим наказание могут быть установлены только приговором суда (статья 43 и часть третья статьи 58 Уголовного кодекса Российской Федерации).

...Положение части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, согласно которому срок лишения свободы, назначенный по приговору суда для отбывания в тюрьме, исчисляется со дня прибытия осужденного в тюрьму, в его конституционно-правовом смысле — исходя из его места в правовой системе Российской Федерации, в том числе во взаимосвязи с положениями статей 46, 49 и 50 Конституции Российской Федерации, а также со статьями 3, частью второй статьи 58 и частью третьей статьи 72 Уголовного кодекса Российской Федерации, пунктом 7 статьи 98, статьей 108, частью седьмой статьи 302, пунктами 9 и 10 части первой статьи 308 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, частью второй статьи 1, частью второй статьи 2 и статьей 7 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, — не исключает правомочия суда засчитывать осужденному к лишению свободы в срок наказания, в том числе в ту его часть, которая в соответствии с приговором подлежит отбыванию в тюрьме, время, в течение которого к нему применялась мера пресечения в виде заключения под стражу.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, согласно которому срок, назначенный по приговору суда для отбывания в тюрьме, исчисляется со дня прибытия осужденного в тюрьму, поскольку по своему конститу-

ционно-правовому смыслу данное положение исходя из его места в правовой системе Российской Федерации не исключает правомочие суда засчитать осужденному к лишению свободы в срок тюремного заключения время, в течение которого к нему применялась мера пресечения в виде заключения под стражу.

2. Конституционно-правовой смысл положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное истолкование данного положения в правоприменительной практике.

3. Принятые по делам граждан П.Л. Верещака, В.М. Гладкова, И.В. Голышева и К.П. Данилова правоприменительные решения, в связи с которыми они обратились в Конституционный Суд Российской Федерации и которые основаны на положении части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если к этому нет других препятствий.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 4 марта 2003 г. № 2-П**

**«По делу о проверке конституционности положений
пункта 2 части первой и части третьей статьи 232**

Уголовно-процессуального кодекса РСФСР

**в связи с жалобами граждан Л.И. Батищева, Ю.А. Евграфова,
О.В. Фролова и А.В. Шмелева»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Я. Сливы, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.Д. Рудкина, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — члена Совета Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 2 части первой и части третьей статьи 232 УПК РСФСР.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации, заключение эксперта — доктора юридических наук И.Б. Михайловской, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации В.В. Дорошкова, от Генерального прокурора Российской Федерации — Г.Н. Родиной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Граждане Л.И. Батищев, Ю.А. Евграфов, О.В. Фролов и А.В. Шмелев в своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривают конституционность положения пункта 2 части первой статьи 232 УПК РСФСР, на основании которого их уголовные дела были направлены судами общей юрисдикции для дополнитель-

ного расследования со ссылкой на допущенные в ходе предварительного расследования существенные нарушения уголовно-процессуального закона. Кроме того, граждане Ю.А. Евграфов и А.В. Шмелев просят проверить конституционность части третьей статьи 232 УПК РСФСР, допускающей оставление ранее избранной меры пресечения в отношении обвиняемого при направлении дела для дополнительного расследования.

<...>

А.Я. Слива. Слово предоставляется постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Валерию Васильевичу Лазареву.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда! Я намереваюсь произнести едва ли не самое короткое выступление, но оно будет состоять из двух частей. В первой части не могу не констатировать то обстоятельство, что законодатель, и в первую очередь Государственная Дума, в результате многочисленных дебатов, связанных с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса, от института возвращения уголовного дела на доследование отказалась. И в новом Кодексе если и есть статья, которая каким-то образом напоминает этот институт, то только та статья, которая предусматривает возвращение материалов прокурору. И там всего три пункта, и эти пункты совершенно не имеют сходства с тем пунктом статьи 232 УПК РСФСР, который является предметом обжалования в Конституционном Суде. Это первое обстоятельство.

Второе обстоятельство, связанное с этой частью выступления, — то, что все мы вынуждены ориентироваться и принимать не просто к сведению, а и к исполнению те постановления Конституционного Суда, которые имели место быть, когда рассматривались пункты 1, 3 и 4 статьи 232 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Более того, не обращаясь к тем постановлениям, по меньшей мере к двум из них, можно было бы обстоятельно обратиться, есть определение Конституционного Суда от 3 февраля 2000 года, где практически рассматривался вопрос, связанный с конституционностью пункта 2 статьи 232, поскольку речь шла о том, что было нарушение Уголовно-процессуального кодекса, было нарушение уголовно-процессуальной нормы — в деле не оказалось постановления о возбуждении уголовного дела. В связи с этим судья решал вопрос о возвращении дела на доследование, а гражданка Берзина обращалась в Конституционный Суд, и Конституционный Суд изложил свою позицию: «Как подтверждается представленными заявительницей документами, в материалах уголовного дела отсутствовало постановление о его возбуждении, а потому все собранные следствием доказательства признавались судом полученными с нарушением уголовно-процессуального закона. Поскольку в силу статьи 50 (части 2) Конституции Российской Федерации использование таких доказательств не допускается, а значит, необходимая и достаточная доказательственная база по уголовному делу отсутствовала...» В любом случае это определение, данная правовая позиция, в полной мере распространяется на отношения, возникшие в связи с признанием судом тех или иных доказательств по делу как полученных с нарушением требований процессуального закона, не имеющих юридической силы во всех случаях, когда их исключе-

ние из доказательственной базы лишает собранные следствием материалы необходимой полноты. То есть в данном определении имеется ссылка на два предшествующих постановления Конституционного Суда, и вопрос решается аналогично тому, как решен был Конституционным Судом вопрос относительно пунктов 1 и 3 статьи 232. То есть практически вот это определение от 3 февраля 2000 года как бы и снимает вопросы с повестки дня сегодня, а вкупе с позицией законодателя, отказавшегося от института возвращения дел на доследование, казалось бы, и рассуждать не о чем. И в этом плане, естественно, я представляю позицию не исторического законодателя, а законодателя, который сегодня функционирует, и в этом плане позиция законодателя, на мой взгляд, не нуждается в каком-либо дополнительном освещении. Но, и вот здесь вторая часть моего выступления, и навеяна она во многом выступлением моего коллеги в другой палате — Юрия Афанасьевича Шарандина 16 января здесь в этом зале, когда он в заключительной части своего выступления, на мой взгляд, очень тонкую вещь подметил, указав на то (там шла речь о том, включать ли срок предварительного заключения в следственном изоляторе в срок тюремного пребывания осужденного), что есть очень много способов для того, чтобы как можно больше продержать подследственного именно в следственном изоляторе, тем более если там условия будут улучшенные, а это предполагается, и, следовательно, с этой точки зрения увести его от того срока, который он должен был бы находиться в тюрьме.

Так вот, на мой взгляд, есть очень много способов. Я, естественно, не профессионал в этом плане и не могу ссылаться на свою практику, но, как мне представляется, есть очень много способов для того, чтобы сознательно или несознательно, даже несознательно, так или иначе нарушать уголовно-процессуальные нормы с тем, чтобы совершенно преградить путь осуществлению правосудия. И вот это обстоятельство меня лично тревожит очень сильно. Полагаю, что не только потому, что наши органы следствия не способны раскрывать какие-то преступления, но во многом и потому, что законодательство не содержит каких-то норм, не содержит каких-то сдержек, не содержит каких-то противовесов. Во многом именно поэтому мы имеем очень большой букет нераскрытых всем известных и очень серьезных, очень весомых преступлений в нашем обществе. И вот с этой точки зрения, мне кажется, нельзя ограничивать суд, судебную власть в некоторых ее действиях. Почему мы должны ограничивать суд, если он считает, что есть возможность приостановить уголовное дело (у нас по закону имеется возможность), если он считает в каких-то случаях возможно отправить дело на доследование?

В некоторых случаях, и в особенности тогда, когда есть ходатайства сторон, в особенности тогда, когда между сторонами в ходе судебного заседания имела место дискуссия, полемика, имела место состязательность, почему мы должны ограничивать суд?

Судебная власть... Я анализирую статью 118 Конституции Российской Федерации, ее пункты 1 и 2, и нахожу, что правосудие — это одно (пункт 1), а вот судебная власть, которая осуществляется в ходе судопроизводства, — это несколько иное.

Словом, целый ряд еще и теоретических позиций. Целый ряд! Я не хочу здесь теоретизированием заниматься. Но целый ряд и теоретических позиций, включая принцип разделения властей, оценку его применительно к данной ситуации и так далее, на мой взгляд, дают основание к тому, чтобы делать какие-то оговорки в части признания института возвращения дела на доследование. Не связывать судебную власть слишком сильно, а дать ей возможность в ряде случаев осуществить какие-то действия.

Мне случайно попало буквально вчера... Не знаю, насколько опять это правильно или неправильно. Трудно. Здесь специалист рассуждает. Он, комментируя Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по проведению судебно-экономических экспертиз, подчеркивает, что эксперт не имеет права самостоятельно собирать материалы для экспертного исследования. А если вдруг предположить, что добросовестный эксперт серьезного уровня квалификации, в отличие от того «ботаника», который поставил перед ним соответствующие вопросы (у нас этот термин употреблялся по отношению к тем следователям, которые имеют другое образование, а не высшее юридическое), по своей инициативе, по-настоящему озабоченный истиной, в своей экспертизе что-то там привлек и выдал очень квалифицированную экспертизу.

Получается, что он дал эту экспертизу с нарушением уголовно-процессуальных норм. И сколько бы ни дискутировали стороны в ходе судебного заседания, суд вынужден... Если пойти по пути тому, что вообще нельзя возвращать, здесь ничего нельзя сделать. И нельзя признавать эту экспертизу. А экспертиза, как мы понимаем, основным доказательством может быть по очень многим делам. Главное, основное. И с тем, чтобы выбить это основное доказательство, с тем, чтобы дело окончательно «похоронить», нужно только одно. Нужно каким-то образом... Есть разные способы работы с экспертом. А в данном случае великолепный выход просматривается — чтобы он немного, чуть-чуть проявил инициативу. Я немного утрирую, разумеется, и, может быть, не знаю каких-то дополнительных аспектов дела, но полагаю, что всегда вот такая угроза существует.

Полагаю, что Конституционный Суд в своем постановлении должен сделать какого-то рода оговорки с тем, чтобы этот институт... Его нет, но на перспективу, чтобы какие-то аспекты не сковывали ни законодателя, ни вас в последующих решениях. Спасибо.

А.Я. Слива. Валерий Васильевич! Я не знаю, оправдались ли мнения сторон, присутствующих о рекордно коротком Вашем выступлении, о чем Вы сказали вначале. Но Вы сослались на дело, рассматриваемое второй палатой Конституционного Суда, решений по которому до настоящего времени, как Вам и присутствующим известно, не вынесено. Полагаю, что это такой риторический прием в Вашем выступлении был, поскольку это не является предметом рассмотрения заседания Конституционного Суда в настоящем составе.

В.В. Лазарев. Ваша честь! Винюсь, если я переступил какую-то норму. Но я ссылаюсь не на Суд, а на выступление моего коллеги в этом зале.

А.Я. Слива. Я понял. И разрешите мне тогда как судье спросить все-таки у Вас, какова сейчас позиция Государственной Думы, действующего состава Государственной Думы, которая приняла соответствующую норму?

В.В. Лазарев. В настоящее время в Государственной Думе находятся в работе соответствующие предложения по изменению Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, уже действующего. Довольно значительный объем этих предложений. Возможна реформа, контрреформа. Я не вхожу, во-первых, в оценку, во-вторых, они не проходили официально ни каких-либо чтений, ни чего-либо. Они на экспертизе. Поэтому единственная позиция, которая обязывает меня обозначать позицию законодателя, — та, которая в действующем Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

А.Я. Слива. Спасибо. Уважаемые коллеги! Есть вопросы к представителю Государственной Думы?

Г.А. Гаджиев. Можно задать вопрос?

А.Я. Слива. Слово имеет судья Гаджиев Гадис Абдуллаевич.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич! Скажите пожалуйста, я имею в виду статью 43 нашего Закона, часть вторую, Конституционный Суд должен заниматься не только проверкой конституционности норм действующего законодательства, но и защитой конституционных прав граждан? Если был применен закон, он сейчас не действует... нарушение прав. Вот с этой точки зрения (Ваша точка зрения, точка зрения законодателя) имело ли место нарушение конституционных прав граждан: Батищева, Фролова, Евграфова, Шмелёва?

В.В. Лазарев. Полагаю, что и тогда, когда Конституционный Суд принимал к своему производству данное дело, он исходил из того, что с точки зрения действующей Конституции, с точки зрения тех позиций, которые уже определены Конституционным Судом, с точки зрения той воли законодателя, которая нашла свое выражение в новом Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, да, имели.

А.Я. Слива. Уважаемые коллеги, еще вопросы? Нет вопросов.

Позиция Конституционного Суда

...Принятие судом по собственной инициативе решения о возвращении дела для дополнительного расследования в таких случаях фактически приводит к осуществлению судом не свойственной ему обвинительной функции. Данная правовая позиция, изложенная в Постановлении от 20 апреля 1999 года, была распространена Конституционным Судом Российской Федерации на пункт 2 части первой статьи 232 УПК РСФСР — в той части, в какой он возлагает на суд обязанность по собственной инициативе возвращать уголовное дело прокурору в случае признания доказательств, полученных органами дознания или предварительного следствия с нарушением уголовно-процессуального закона, не имеющими юридической силы, если такое признание влечет не воспользованию в судебном заседании неполноту расследования.

В Определении от 3 февраля 2000 года по жалобе гражданки Л.Ю. Берзиной Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что пункт 2 части первой статьи 232 УПК РСФСР в указанной части как содержащий положение, аналогичное ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации, не подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами. В силу пункта 3 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» это является основанием для прекращения производства по настоящему делу в данной части.

Следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения, содержащиеся в пункте 2 части первой статьи 232 УПК РСФСР — в части, допускающей возвращение уголовного дела прокурору для устранения существенных нарушений уголовно-процессуального закона, если это не связано с восполнением неполноты расследования, и в части третьей той же статьи, на основании которой судья при направлении дела для дополнительного расследования разрешает вопрос о мере пресечения в отношении обвиняемого.

...В случае выявления допущенных органами дознания или предварительного следствия процессуальных нарушений суд, самостоятельно осуществляя правосудие (статья 120 Конституции Российской Федерации), вправе принимать в соответствии с уголовно-процессуальным законом меры по их устранению с целью восстановления нарушенных прав, что позволяет всесторонне и объективно рассмотреть дело по существу. Тем самым обеспечивается право каждого на судебную защиту его прав и свобод (статья 46 Конституции Российской Федерации) и право потерпевшего на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52 Конституции Российской Федерации).

...Существенное процессуальное нарушение является препятствием для рассмотрения дела, которое суд не может устранить самостоятельно и которое как повлекшее лишение или стеснение гарантируемых законом прав участников уголовного судопроизводства исключает возможность постановления законного и обоснованного приговора и фактически не позволяет суду реализовать возложенную на него Конституцией Российской Федерации функцию осуществления правосудия.

Такие процессуальные нарушения не касаются ни фактических обстоятельств, ни вопросов квалификации действий и доказанности вины обвиняемых, а их устранение не предполагает дополнение ранее предъявленного обвинения. Направляя в этих случаях уголовное дело прокурору, суд не подменяет сторону обвинения, он лишь указывает на выявленные нарушения, ущемляющие процессуальные права участников уголовного судопроизводства, требуя их восстановления.

...Поскольку в ходе производства в судебных стадиях уголовного процесса именно суд является тем единственным органом, который вправе принимать обязательные решения, обеспечивающие дальнейшее движение дела и определяющие права и обязанности участников уголовного судопроизводства, наделение суда полномочием применять, изменять или отменять в отношении обвиняемого меру пресечения не выходит за рамки возлагаемой на суд функции правосудия (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 УПК РСФСР).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации пункт 2 части первой статьи 232 УПК РСФСР в части, допускающей возвращение уголовного дела прокурору для устранения существенных нарушений уголовно-процессуального закона, если это не связано с восполнением неполноты произведенного дознания или предварительного следствия, а также часть третью статьи 232 УПК РСФСР, на основании которой суд при направлении уголовного дела для дополнительного расследования разрешает вопрос о мере пресечения в отношении обвиняемого.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 части первой статьи 232 УПК РСФСР в той части, в которой он возлагает на суд обязанность направлять уголовное дело для дополнительного расследования в случаях не восполнимой в судебном заседании неполноты расследования, поскольку этот вопрос получил разрешение в сохраняющих свою силу решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 19 марта 2003 г. № 3-П**

**«По делу о проверке конституционности положений
Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих
правовые последствия судимости лица, неоднократности
и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 постановления
Государственной Думы от 26 мая 2000 года
«Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы
в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»
в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного)
суда города Москвы и жалобами ряда граждан»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием судьи Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы В.Б. Матвеева, представителя гражданина А.Г. Дербенева — доктора юридических наук А.С. Горелика, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — члена Совета Федерации Ю.А. Шарандина

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан».

...Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Т.З. Девадзе, А.Г. Дербенева, Ю.В. Кириллова, С.Б. Монгуша, А.В. Морозова, Л.Я. Новикова, Е.Р. Осипова, И.А. Степанова и А.И. Терешина на нарушение их конституционных прав положениями статей 16, 18, 68, пункта «н» части второй статьи 105, пункта «в» части третьей статьи 111 и пункта «в» части третьей статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также запрос Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы о проверке конституционности части второй статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации и пунктов 1–8 постановления Государственной Думы «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».

...Заслушав сообщения судей-докладчиков А.Л. Кононова и Б.С. Эбзеева, объяснения представителей сторон, заключения экспертов — докторов юридических наук А.Э. Жалинского и А.М. Яковлева, пояснения специалистов — докторов юридических наук И.Э. Звечаровского, В.С. Комиссарова и А.И. Рарога, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации С.А. Разумова, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — Ю.А. Мерзгогитовой, иссле-

довав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

...По мнению заявителей, оспариваемыми ими нормами допускается повторное возложение уголовной ответственности за одно и то же преступление, что выражается в усилении наказания по причине наличия у лица непогашенной или неснятой судимости и в двойном учете самого факта судимости как квалифицирующего признака состава преступления и как обстоятельства, отягчающего наказание, в связи с чем нарушается и принцип равенства всех перед законом и судом, а потому эти нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 17 (части 1 и 2), 18, 19, 45 (часть 2), 46 (части 1 и 2), 49 (часть 3), 50 (части 1 и 3), 54 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 123 (часть 3).

Исходя из этого статьи 16, 18, 68, пункт «н» части второй статьи 105, пункт «в» части третьей статьи 111 и пункт «в» части третьей статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации только в части, касающейся регламентации уголовно-правовой квалификации преступления и назначения за него наказания при наличии у лица, совершившего преступление, непогашенной или неснятой судимости, в том числе в случаях неоднократности и рецидива преступлений.

<...>

М.В. Баглай. ...Представители стороны, подписавшей акт, пожалуйста, вам представляется возможность задать вопросы. Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Если можно, я вначале Вадиму Борисовичу задал бы один вопрос. Вот здесь Вы пишете в письменном запросе: «Прошу проверить на соответствие Конституции Российской Федерации сложившуюся судебную практику». На основании какой статьи Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде» можно проверять сложившуюся судебную практику на предмет конституционности, с Вашей точки зрения? Вы не ставите вопрос о неконституционности какой-либо нормы Уголовного кодекса.

В.Б. Матвеев. Приведенная Вами ссылка — это мое неудачное выражение. Такого закона в практике не существует, и предмета для обсуждения здесь нет. Я не так часто обращаюсь в Конституционный Суд, поэтому мне потребовалось внести дополнение.

В.В. Лазарев. Но в дополнении ставится вопрос о пунктах 1—8 соответствующего акта об амнистии, но ни в одном дополнении я не вижу, чтобы Вы ставили вопрос о неконституционности соответствующей нормы. Пусть там этого нет, может, Вы сейчас скажете, какую норму Вы подвергаете сомнению, считая, что ее нужно признать недействующей как неконституционную. Какую норму?

В.Б. Матвеев. В моем запросе, который я могу лишь повторить, указано следующим образом: «Акт амнистии и судебная практика его применения, признавая судимыми отдельные группы одной категории привлеченных к уголовной ответственности лиц и применяя к ним требования части 4 статьи 86 УК РФ, тем самым ограничивают в силу изложенного их конституционные права, что в случае повторного совершения ими преступления приводит к необоснованному усилению квалификации содеянного и обязательному ужесточению возможного наказания, в связи с чем прошу про-

верить на соответствие Конституции РФ содержание пунктов 1–8 Постановления Госдумы Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», приводящее по смыслу сложившейся судебной практики к применению к части амнистированных лиц требований части 4 статьи 86 УК РФ».

В.В. Лазарев. У меня нет вопросов.

М.В. Баглай. Валерий Васильевич, Суд учел эту неточность в обращении. Как я зачитывал (Вы, наверное, слышали), не практику, конечно, а статью 86 плюс пункты 1–8 постановления. Поэтому, конечно, практика сама по себе — нет, это просто неточность.

В.В. Лазарев. Если можно, я задал бы вопрос и Александру Соломоновичу.

М.В. Баглай. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Александр Соломонович, меня смутило Ваше утверждение о том, что Верховный Суд имел право на буквальное толкование. Не полагаете ли Вы, что любой орган, который толкует закон, должен использовать все приемы толкования для выяснения истинной воли законодателя? Вот он не имеет, как мне кажется, права только один прием использовать, совершенно игнорируя другие.

А.С. Горелик. Я с Вами согласен, но уже из Вашего вопроса вытекает, что и на этот прием он имеет право. И он в данном случае использовал это право. И у меня нет претензий к Верховному Суду. Кстати, есть заключение Верховного Суда, из которого вытекает (я забыл об этом сказать), что в принципе они в общем с моей позицией согласны, как я понял, особо это здесь написано. Но они просто не могли изменить закон.

М.В. Баглай. Хорошо. Юрий Афанасьевич, пожалуйста, у Вас есть вопросы?

Ю.А. Шарандин. Вопросов не имею, Ваша честь...

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель! Уважаемые судьи, уважаемые участники процесса! Вот при таком составе экспертов, специалистов в авторитетном и таком широком круге ученых, которые действительно по-настоящему знают специфику соответствующего законодательного регулирования и практики применения соответствующих норм, законодателью бы слушать да слушать и, наверное, в дальнейшем совершенствовать соответствующие нормы. Но мое процессуальное положение все-таки заставляет дать какие-то пояснения по поводу тех претензий, которые содержатся у заявителей в соответствующих обращениях. И в связи с этим пять пунктов, которые я подготовил к настоящему заседанию.

Во-первых, в запросе Останкинского районного суда города Москвы говорится, что правоприменительная практика без достаточных оснований и самостоятельно, а следовательно, незаконно, это меня уже смутило, выработала толкование закона, значительно сужающее права граждан, установив несвойственные действующему федеральному закону, в частности Уголовному кодексу Российской Федерации, ограничения, что привело к нарушению прав личности. В связи с этим федеральный судья просит проверить на соответствие Конституции Российской Федерации сложившуюся судебную практику по применению части 2 статьи 86 Уголовного кодекса

Российской Федерации к лицам, осужденным за совершение преступлений к уголовному наказанию, освобожденным от его отбывания по акту амнистии. Полагаю, запросом суда означена суть всех вопросов.

Претензии предъявляются не к законодателю, а к практике, к практике применения, к толкованию норм. Не случайно в качестве доказательств имеются ссылки на якобы необоснованные постановления Верховного Суда. Возможно, действительно необоснованные. Больше того, даже на письмо заместителя Председателя Верховного Суда, которое, как я понимаю, в данном случае не имеет юридического значения. Формально можно было бы вообще, на мой взгляд, отказать в рассмотрении запроса Останкинского районного суда, поскольку Конституционный Суд не проверяет судебную практику на предмет ее соответствия Конституции.

Однако, естественно, я на этом не настаиваю. У Конституционного Суда, как мне представляется, есть возможности выявить конституционный смысл соответствующих норм Уголовного кодекса. А у Верховного Суда есть очень широкие возможности поправить правоприменительную практику, и не исключено, что, возможно, и пересмотреть соответствующие дела в соответствии с тем конституционно-правовым смыслом, который будет выявлен Конституционным Судом. В особенности это касается проверки конкретных дел — на освобождение конкретных граждан от уголовного преследования или от отбывания наказания на основании акта амнистии.

Полагаю недопустимым «скопом» признавать пункты 1–8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года неконституционными, но считаю возможным выявление их конституционно-правового смысла применительно к тому, кого считать судимым, а кого нет.

Считаю необходимым также обратить внимание на необходимость именно разъяснений, поскольку и законодатель, и правоприменители часто не различают освобождение от наказания, освобождение от дальнейшего отбывания наказания и освобождение от уголовного преследования. В Уголовном кодексе есть глава «Освобождение от наказания», в которой фактически речь идет об освобождении от дальнейшего отбывания наказания и вообще не упоминается об амнистии. Амнистия — это совершенно иной институт. И по своему характеру, и по своим целям — это другая глава в Уголовном кодексе. В данном случае можно ремарку и по существу дела, поскольку есть своего рода несправедливость, конечно же, если освобожденные от наказания считаются не судимыми, а освобожденные от дальнейшего отбывания наказания — судимыми. Отсюда и толкование: систематическое, логическое, теологическое, политическое и другое — будет таково, что и те и другие, как представляется, должны считаться судимыми, если нет специального указания о снятии судимости. Кстати, мне в каком-то плане импонирует позиция, недавно высказанная доктором философских наук (правда, в присутствии докторов юридических наук) у Третьякова по поводу амнистии вообще, амнистии как монархического пережитка, тем более помилования. Следовательно, здесь, конечно же, вопросы, связанные с амнистией, они имеют специфический характер и должны рассматриваться особо.

Мне кажется, во многом то постановление Конституционного Суда, которое мы имеем, в оценке амнистии, оно должно приниматься во внима-

ние и здесь, в особенности в плане того, чтобы лица, совершившие тяжкие преступления, не подлежали амнистии, и, соответственно, и законодательство должно быть истолковано в этом направлении.

По обращению гражданина Монгуш (второй пункт). Заявителя смущает, что по нашему законодательству признается повторность не только в случае оконченных преступлений, но и тогда, когда одно из них явилось лишь покушением. Покушением в данном случае на убийство. Да, так решил законодатель. И пока покушение признается в качестве состава преступления, пока не оспорена соответствующая норма, надо из этого исходить. И совершение такого незаконченного преступления должно будет учитываться и учитывается сегодня при установлении неоднократности и рецидива. Вполне резонно. Возможно, с точки зрения законодательной техники не особенно хорошо выписана необходимость наказывать рецидивистов более строго. Возможно, правы те, кто считает неразумным отказ от понятия особо опасного рецидивиста. Особо опасный рецидив есть, а особо опасного рецидивиста нет. Это «страусиная» позиция. И с этой точки зрения я бы поддерживал прямо противоположную позицию тому, что заявитель в своем обращении в Конституционный Суд говорит, что надо отказаться и от «особо опасного рецидивиста», от «опасного рецидивиста», да и от «рецидивиста» надо отказаться. В итоге позиция сводится к этому.

Думаю, что законодатель не сможет пойти по этому пути. Он должен учитывать и позиции, и мнения, которые складываются в связи с соответствующей ситуацией в обществе, позицию большинства граждан в этом отношении в плане привлечения к ответственности рецидивистов, усиления ответственности и так далее. И в законодательной деятельности, и в амнистировании рецидивиста, разумеется, судят не за предшествующие преступления, за что он уже был наказан, а судят его более строго, как того требует законодатель, с учетом личности, с учетом того, что всякое последующее преступление совершается именно этим лицом и приобретает большую опасность. Пока ведь субъекта правонарушения, субъекта преступления никто за рамки элемента состава не вывел. Пока субъект наряду с другими элементами входит в состав правонарушения или преступления, то и надо, естественно, учитывать в правоприменительной деятельности и характер этого элемента, условно говоря, в данном случае — характер той личности, которая совершает преступление.

Третье. По поводу жалобы гражданина Дербенева, равно как и других обращений, в которых ставится под сомнение конституционность части 3 статьи 68 Уголовного кодекса, поскольку она связывает понятие «юридические последствия» с судимостью, но не связывает с аналогичным обстоятельством неоднократности там, где фактически вполне могла бы быть речь о судимости. Последнее, конечно, очень важно, поскольку неоднократность может иметь место и там, где суда не было, где приговор не выносился, следовательно, там наказания не было, и нельзя говорить, что лицо будет дважды наказано за одно и то же.

Заявители не согласны с пунктом 1 — это Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 1993 года. И, похоже, правильно не согласны. Пленум дал буквальное толкование, ограничился

буквальным толкованием, хотя, это уже вытекало из моего вопроса, следовало бы и было бы вполне уместно использовать весь набор приемов толкования, потому что ограничиваться только буквальным толкованием никогда и ни при каких обстоятельствах в выявлении законодательной воли не следует. Это своего рода нарушение, я бы сказал, со стороны того, кто толкует законы.

Более того, мне кажется, что здесь следовало бы, имея в виду правоприменителя, или возможно было бы использовать аналогию закона. Речь идет, разумеется, об аналогии норм общей части уголовного права. Конечно, сегодня в новом Уголовном кодексе содержится прямой, как бы опять же буквально выраженный, запрет. Но сколько бы мы ни запрещали, в действительности, фактически (и этот пример лишний раз меня лично убеждает в этом) аналогия норм общей части уголовного права неизбежна.

В свое время мне пришлось это доказывать вслед за академиком Сабо. Больше того, эту позицию поддерживали некоторые специалисты уголовного права. Сошлюсь на профессора Анатолия Валентиновича Наумова. И думаю, что эта позиция все равно так или иначе живет, и она будет иметь место.

Так вот вывод в данном случае, на мой взгляд, вполне определенный. Речь идет о правильном толковании и применении частей 2 и 3 статьи 68.

Четвертое. По жалобе гражданина Терешина можно было бы повторить все сказанное мною, но он прямо ставит вопрос о неконституционности статьи 6 Уголовного кодекса в той части, в какой наказание и иные меры уголовно-правового характера применяются с учетом личности виновного. И здесь есть предмет для дискуссии.

Для дискуссии предмет есть, но не в аспекте конституционности данного положения, а лишь в аспекте применения права. В свое время Ленин ставил вопрос о двойной или тройной юридической ответственности членов партии. Было время, когда просто принадлежность к определенному сословию, к какому-нибудь кулачеству, просто буржуазная личность наказывались очень и очень, как мы знаем, очень и очень. То есть, разумеется, вот этот вопрос очень и очень своеобразный, дискуссионный, спорный. С какой-то точки зрения надо прямо говорить о пределах того, чтобы личность определенным образом учитывалась, характер личности учитывался в решении того или иного дела. Однако, естественно, рушились бы очень многие хорошие, прекрасные, демократические институты уголовного права, если отказаться от того положения, которое послужило основанием для обращения в Конституционный Суд, если признать его несоответствующим Конституции. Думаю, что этого делать никоим образом нельзя.

И наконец, пятое. По идентичным жалобам Степанюк, Осипова, Кириллова можно было бы дело, мне кажется, производством прекратить по основаниям статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде», поскольку нет неопределенности в конституционности обжалуемых норм. Тот факт, что заявители были осуждены по старому кодексу, сам по себе не имеет значения в плане признания судимости, разумеется. Этот факт имел бы значение только тогда, когда новый Уголовный кодекс полностью устранял бы наказуемость за соответствующее деяние,

полностью исключал бы состав преступления, по которому привлекались заявители. Это было бы делом, конечно, общих судов. Следовательно, думаю, здесь возможно прекращение дела.

Высокий Суд! Имея возможность ознакомиться с развернутыми заключениями экспертов и специалистов и понимая основательность доводов каждого из них, действительно весомые доводы, действительно по спорным вопросам каждый из экспертов высказывал очень серьезные соображения, тем не менее отдаю предпочтение выводам профессора Александра Максимовича Яковлева, и соответственно вывод мой таков: оспариваемые заявителями нормы Уголовного кодекса и соответственно пункты 1–8 постановления Государственной Думы об объявлении амнистии не противоречат нормам Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам и нормам международного права. Спасибо.

<...>

М.В. Баглай. Уважаемые коллеги и судьи, какие вопросы есть к представителю стороны, издавшей оспариваемый акт? Нет? Пожалуйста, Анатолий Леонидович.

А.Л. Кононов. У меня вопрос, наверное, к Валерию Васильевичу. Чем руководствовался законодатель, по Вашему мнению, когда он от понятия «особо опасный рецидивист» (в прежнем уголовном законодательстве) перешел к понятию (в нынешнем) «особо опасный рецидив» — просто «рецидив»?

В.В. Лазарев. Чем руководствовался законодатель? Мы этот вопрос обсуждали в коридоре, и я грубо сказал, что у нас иногда в политических целях некоторые вещи делают. Тут у нас рецидивистов нет сегодня. Нет рецидивистов никаких: ни особо опасных, никаких. Рецидив есть, особо опасный рецидив есть, а рецидивистов нет. И мы можем всему Западу сказать громко: нет. Поэтому я боюсь здесь ошибиться, разумеется, чем руководствовался законодатель, но полагаю, что в общем-то не на личности надо делать акцент, а на само деяние. Но ведь нельзя оторвать (я еще раз повторю) личность от деяния, коль скоро оно все четыре элемента состава содержит.

А.Л. Кононов. Я продолжу этот вопрос. Если вопрос акцентируется на деянии, то какими соображениями все-таки обосновывается эта предпосылка или уверенность в том, что каждое последующее деяние будет более опасным, поэтому его надо более строго наказывать?

В.В. Лазарев. Именно этим и обосновывается, и объясняется, что деяние нельзя рассматривать лишь как объективную сторону. Деяние имеет совокупность всех элементов. И следовательно, все то, что связано с характеристикой личности, оно должно в данном случае учитываться при назначении наказания — повышает общественную опасность этого деяния, но я думаю, что это вопросы к специалистам, которые, разумеется, все тонкости знают гораздо лучше. А что касается позиции...

А.Л. Кононов. То есть личность повышает опасность деяния?

В.В. Лазарев. Характер личности, характер того, что она способна и завтра выйти «под мост», угрожая гражданам, и это свидетельствует о том, что уже не однажды, не один раз совершено... Коль скоро речь идет об особо опасном рецидиве, конечно же, все это нельзя не принимать во внимание. По моим понятиям, это нонсенс — не учитывать это при назначении нака-

зания, не учитывать это в оценке этого последнего деяния. Не за то, что он там совершил, а этого последнего.

А.Л. Кононов. Если это какие-то признаки, которые можно выразить словами или выразить в формулировках закона, то тогда почему законодатель этого не сделал? В статье 63 — обстоятельства, отягчающие наказание. Если есть какие-то особые мотивы — дерзость, грубость, жестокость, все это здесь есть. Единственное, что как бы в соответствии с нормой увеличивать эту опасность — это только факт неоднократности, потому что объективно законодатель никак это не отразил — повышенную опасность.

В.В. Лазарев. Увы, к сожалению, на мой взгляд. Но чем он руководствовался, здесь, конечно, целая масса самых разных соображений. На мой взгляд, увы... Это не единственные пробелы в Уголовном кодексе, надо полагать. Есть вопросы. Разумеется, в перспективе, возможно, и будет какое-то совершенствование, но мне кажется, система норм, содержащихся в Уголовном кодексе, дает возможность правоприменительной практике правильно решать эти вопросы.

А.Л. Кононов. А если здесь жестко записано требование, что рецидив влечет более строгое наказание? В статье 68 вообще установлены определенные рамки, меньше которых нельзя назначать за рецидив. И вот случай, когда, наверное, можно себе представить, что не более, а менее опасное совершает рецидивист деяние.

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения, по объективной стороне. Но то, что деяние совершает эта личность...

А.Л. Кононов. Законодатель в любом случае не исключает, что ему будет наказание добавлять и считать объективно более опасным. Как с этим противоречием?

В.В. Лазарев. Я в данном случае не вижу никакой погрешности в тех приговорах суда. Они, кажется, здесь по делам проходят, когда двое совершили правонарушения, один из которых едва ли не условно осужден, а второй — на четыре или на сколько там лет лишен свободы? Хотя они совершили совместно какое-то преступление, но поскольку второй был рецидивист... В этом, я полагаю, с юридической точки зрения и в особенности с социально-политической нет ничего ущербного. И уголовно-правовая политика, как мне представляется, законодателя в этом плане и правоприменителя вполне оправдана.

А.Л. Кононов. Они ссылаются на принцип...

В.В. Лазарев. ...нарушения равенства.

А.Л. Кононов. ...ответственности за равное по тяжести деяние.

В.В. Лазарев. Думаю, что здесь о равенстве речи быть не может постольку, поскольку тот и другой — они да, в каком-то отношении (в плане объективной стороны) равны, а если принимать во внимание другие элементы состава, то там никакого равенства нет.

М.В. Баглай. Еще будут вопросы у коллег? Нет вопросов...

<...>

М.В. Баглай. ...Валерий Васильевич, пожалуйста.

В.В. Лазарев. В порядке небольшой реплики на выступление Александра Соломоновича я должен был бы заметить, что когда вопрос касается прав и

свобод граждан, то это дело, конечно же, Конституционного Суда, но не только. Это дело также и судов общей юрисдикции, в частности Верховного Суда Российской Федерации, и вообще всех правоприменительных органов, которые обязаны обеспечивать права и свободы граждан. И с этой точки зрения позиция не меняется. Насколько я понимаю, у Конституционного Суда есть возможности сориентировать суды общей юрисдикции и Верховный Суд Российской Федерации на то, чтобы в соответствии с конституционно-правовым смыслом соответствующих норм Уголовного кодекса обеспечивать права и свободы граждан в ходе правоприменительной деятельности и в ходе надлежащего толкования соответствующих правовых норм. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Уголовно-правовые институты защиты личности, общества и государства, а также предупреждения преступлений должны основываться на конституционных принципах справедливости и соразмерности уголовной ответственности защищаемым уголовным законодательством ценностям при безусловном соблюдении конституционных гарантий личности в этой области публично-правовых отношений (преамбула, статья 18, статья 19, части 1 и 2; статья 49, часть 1; статья 50, часть 1; статья 54 и статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Одной из таких гарантий является право, закрепленное в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. Это право в силу своей конституционно-правовой природы не подлежит ограничению. По смыслу статьи 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, выражающей общий принцип права «*non bis in idem*», в системном единстве со статьей 118 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации запрет повторного возложения на виновное лицо уголовной ответственности и наказания обращен не только к законодательной власти, но и к правоприменителю, который на основании законодательных актов осуществляет привлечение виновных к уголовной ответственности и определяет для них вид и меру наказания.

...Наличие в уголовном законодательстве различных форм учета прежней судимости при определении ответственности лица за вновь совершенное преступление, в том числе при неоднократности или рецидиве преступлений, во всяком случае не означает возможность двойного учета одних и тех же обстоятельств одновременно как при квалификации преступлений, так и при назначении наказания, поскольку иное противоречило бы и конституционному принципу равенства всех перед законом и судом в сфере уголовно-правовых отношений.

...Таким образом, статьями 16, 18, 68, пунктом «н» части второй статьи 105, пунктом «в» части третьей статьи 111 и пунктом «в» части третьей статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации по смыслу содержащихся в них норм не допускается повторное осуждение за одно и то же преступление ни путем назначения лицу дополнительного к уже отбытому им наказанию за преступление, ни путем двойного учета одних и тех же обстоятельств одновременно как при квалификации преступлений, так и при назначении наказания и не нарушается конституционный принцип равенства всех перед законом и судом.

Этим не ставится под сомнение право федерального законодателя установить — при соблюдении конституционных гарантий личности в ее публично-правовых отношениях с государством — иное регулирование судимости, неоднократности и рецидива преступлений и их уголовно-правовых последствий.

...Принимаемое Государственной Думой решение об объявлении амнистии во всяком случае должно основываться на принципах правового государства и верховенства Конституции Российской Федерации, определяющих обязанности государства в области уголовно-правовой защиты провозглашенных конституционных ценностей, в том числе прав граждан, как при применении уголовной ответственности и наказания, так и при освобождении от них. Установление в рамках этих принципов конкретных оснований и пределов амнистирования лиц, совершивших преступления, относится к числу дискреционных полномочий самой Государственной Думы, которая, исходя из того, что Конституция Российской Федерации не гарантирует право быть амнистированным каждому, кто совершил преступление, вправе объявлять амнистию в отношении определенных категорий лиц и видов преступлений и предусматривать те правовые последствия амнистии, которые она сочтет целесообразными. Применительно же к отношениям, не охватываемым актом об амнистии, продолжают действовать закрепленные в Уголовном кодексе Российской Федерации общие правила, в том числе касающиеся погашения и снятия судимости.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения статей 16, 18, 68, пункта «н» части второй статьи 105, пункта «в» части третьей статьи 111 и пункта «в» части третьей статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации в части, касающейся регламентации уголовно-правовой квалификации преступления и назначения за него наказания при наличии у лица, совершившего это преступление, непогашенной или неснятой судимости, в том числе в случаях неоднократности и рецидива преступлений, поскольку по смыслу указанных положений ими не допускается повторное осуждение и наказание за преступление, за которое лицо уже было осуждено, а также двойной учет имеющейся у него судимости одновременно при квалификации преступления и назначении наказания.

Этим не исключается право федерального законодателя — при соблюдении закрепленных Конституцией Российской Федерации гарантий личности в ее публично-правовых отношениях с государством — установить иное регулирование судимости, неоднократности и рецидива преступлений и их уголовно-правовых последствий.

2. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности части второй статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации и пунктов 1–8 постановления Государственной Думы «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука

...Судимость как явление «объективного» и «субъективного» уголовного права, заменившее «неблагонадежность» времен царизма и «контрреволюционность» времен красного террора и гражданской войны, аморальна (безнравственна), противоречит принципам права, справедливости и гуманизма и представляет собой рудимент прошлого, тоталитарного режима.

...Включение судимости лица в качестве квалифицирующего признака преступления, а также использование судимости при квалификации преступления как рецидива и при определении меры наказания за новое преступление может порождать ситуации, когда одно и то же обстоятельство (отбытое наказание за совершенное преступление) учитывается дважды, а то и трижды, если иметь в виду буквальный смысл положения Уголовного кодекса Российской Федерации о том, что судимость «учитывается при рецидиве преступлений и при назначении наказания». Следовательно, предусматривая судимость как специфическое уголовно-правовое явление и как институт уголов-

ного права, Уголовный кодекс Российской Федерации вступает в противоречие с общеправовым принципом «non bis in idem», закрепленным в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и с положениями, содержащимися в пункте 7 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова

1. В соответствии с правом судьи Конституционного Суда Российской Федерации на особое мнение выражаю категорическое несогласие с утверждениями, содержащимися в абзаце первом пункта 1 резолютивной части постановления по данному делу. Полагаю, что Конституционный Суд Российской Федерации, оставляя поставленные заявителями вопросы о конституционности уголовно-правовых институтов судимости, неоднократности и рецидива на усмотрение законодателя, не нашел достаточно внятной и убедительной аргументации, опираясь на противоречивые концепции и некоторые одиозные представления советской уголовной доктрины, в то время как содержание конституционных и общеправовых принципов, непосредственно опровергающих выводы Конституционного Суда Российской Федерации, осталось нераскрытым и не востребуемым.

...Судимость как условие усиления наказания и обязательный признак рецидива, а в некоторых случаях, в том числе оспариваемых в настоящем деле, и неоднократности представляет достаточно загадочный феномен в научной доктрине. Несмотря на множество монографий, диссертаций и научных работ на эту тему (правда, следует отметить, что большинство из них разрабатывало сугубо догматическую тематику погашения и снятия судимости), до настоящего времени не существует однозначно ответа на вопрос о юридической природе института судимости, и даже самые современные диссертации содержат утверждения о том, что природа и назначение судимости до конца не раскрыты. Подобный институт как юридическое последствие осуждения или основание для ограничения гражданских прав отсутствует в мировой юридической практике.

Попытки предложить определение природы судимости настолько противоречивы и несовместимы друг с другом, что не вызывают доверия. Не справился с этим и законодатель...

...В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации без достаточного обоснования и критической оценки употребляется лишь одно из доктринальных пониманий судимости как правового состояния, порождающего якобы особые публично-правовые отношения с государством. Между тем уголовное законодательство связывает возникновение уголовно-правовых отношений с фактом совершения преступления, а их завершение — с фактом отбытия наказания и возмещения причиненного ущерба.

С полным отбытием наказания уголовно-правовые отношения исчерпывают себя, и за этими пределами не существует каких-либо прав, обязанностей и ограничений, порожденных осуждением. Без этого судимость не может являться каким-либо состоянием, имеющим самостоятельное правовое значение. То, что прежние правовые последствия возникают вдруг в факте нового преступного деяния, как раз и порождает обоснованное подозрение в том, что они учитываются повторно.

Весьма спорно использование института судимости в других отраслях права, в основном как ограничение при приеме на работу, причем даже в случаях, когда судимость снята или погашена. Дело в том, что в самом уголовном праве судимость явно не предназначена и не может быть предназначена для этой цели.

...Устанавливая институт судимости и сроки ее погашения, законодатель заведомо предполагает, что лицо, несмотря на отбытое им наказание, и после него не достигло (более того, не доказало) своего исправления, т.е. продолжает считаться общественно опасным, и степень этой опасности презюмируется в зависимости от степени тяжести совершенного преступления, что отражается в сроках действия подобной презумпции.

Очевидно, что и Конституционный Суд Российской Федерации объявил себя сторонником теории опасного состояния личности в утверждении, что наличие судимости является основанием для оценки повышенной общественной опасности личности и применения к ней более строгих мер уголовной ответственности. Однако разделить подобную точку зрения не представляется возможным.

...Рецидив — единственное, что нельзя отождествлять с какой-либо стороной состава преступления. Так, по определению его нельзя отнести ни к объекту, ни к предмету посягательства. Никак не отражено его присутствие и в объективной стороне преступления. Закон не описывает какие-либо специфические способы совершения рецидивного преступления. Он равнодушен к таким признакам, как криминальная опытность, профессионализм, смелость и пр. Он не требует устанавливать какой-либо особый характер или больший размер материального или морального вреда, причиненного рецидивом объекту посягательства. Он не указывает какие-либо признаки воплощения в деянии специфики рецидива.

Нельзя считать рецидив и признаком субъективной стороны...

Нельзя отнести рецидив и к характеристике субъекта преступления. Число признаков субъекта ограничено законом: возраст, вменяемость и специальные признаки (служебные или профессиональные функции), если они указаны в диспозиции статьи Особенной части. Однако нет ни одного основного состава преступления, предусматривающего в качестве субъекта только лицо, совершившее рецидивное преступление. Юридическая доктрина категорически отвергает возможность конструирования субъекта преступления на основании характеристики его поведения, волевых, нравственных и других качеств личности.

...Перечень обстоятельств, смягчающих наказание (статья 61), не закрыт, что существенно важно. Учет личности в целях усиления наказания имеет жесткие пределы. Справедливость со времен Аристотеля понималась как средство смягчения, а не отягчения закона. Перечень обстоятельств, отягчающих наказание, является закрытым и не может быть расширен. Кроме перечисленных в перечне (статья 63) обстоятельств, никакие иные данные о личности не могут быть приняты во внимание при назначении более строгого наказания. Однако из них только одно обстоятельство относится к личности, а не к преступному деянию — это рецидив (так как для данного случая неоднократность, связанная с судимостью, по существу тождественна рецидиву). В контексте вышеприведенной аргументации и принципа «non bis in idem» учет прошлой судимости лица при полном отбытии им наказания не может быть использован в целях назначения ему более строгого наказания за новое преступление.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 1 апреля 2003 г. № 4-П

«По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.М. Жарковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой

с участием гражданки И.В. Выставкиной и ее представителя — адвоката В.В. Лебедева, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — члена Совета Федерации Ю.А. Шарадина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, а также выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации В.П. Кнышева, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — А.А. Маковской, от Министерства финансов Российской Федерации — О.В. Курилина, от Генерального прокурора Российской Федерации — Т.А. Рыжковой, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — Т.С. Федотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Гражданка И.В. Выставкина — индивидуальный аудитор, имеющая лицензию на проведение общего аудита, в течение ряда лет осуществляла ежегодные обязательные аудиторские проверки ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности закрытого акционерного общества «Инженерный Центр». Однако после того, как Инспекция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам № 1 по Центральному административному округу города Москвы уведомила ЗАО «Инженерный Центр» о том, что входящее в состав его бухгалтерской отчетности за 2001 год аудиторское заключение не может быть принято в силу пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 7 августа 2001 года «Об аудиторской деятельности», И.В. Выставкиной было отказано в заключении договора на проведение очередного обязательного аудита.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка И.В. Выставкина утверждает, что пункт 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», не допуская проведение обязательного аудита индивидуальными аудиторами, необоснованно ограничивает свободу предпринимательской деятельности, осуществляемую на основе равенства всех перед законом и судом, и тем самым нарушает статьи 2, 19, 34 и 55 Конституции Российской Федерации.

<...>

Л.М. Жаркова. ...Вопросы к заявительнице, к ее представителю? Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Если можно, я бы у Инны Викторовны поинтересовался, поскольку в материалах дела нет этого: все-таки Вы использовали свою возможность провести аудит в этой организации ЗАО — «Инженерный центр», используя гражданско-правовой договор с какой-либо организацией, или вообще аудит проводился какой-то другой организацией?

И.В. Выставкина. После получения разъяснения Инспекцией... ЗАО «Инженерный центр» отказалось от проведения обязательного аудита, оно не захотело заключать договор с иной аудиторской организацией, и это вытекло не из необъективной любви ко мне как аудитору, аудирующему несколько лет эту компанию. Оно вытекает в том числе из соблюдения тре-

бования одного из стандартов аудиторской деятельности — понимания бизнеса клиента... ЗАО «Инженерный Центр» сочло возможным провести аудиторскую проверку... по специальному аудиторскому заданию, и я это задание выполнила. Было оговорено в этом аудиторском задании, что допускается соответствующим стандартом аудиторской деятельности. Были оговорены те существенные и необходимые для проверки вопросы, и я провела проверку исключительно по этим вопросам. От подтверждения своей отчетности ЗАО «Инженерный Центр» отказался.

<...>

Л.М. Жаркова. ...Суд переходит к заслушиванию представителей законодателя, и слово предоставляется Лазареву Валерию Васильевичу, постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде. Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи, уважаемые участники процесса! Позиция Государственной Думы практически совпадает с той позицией, которая выражена в четырех представленных вам и находящихся в материалах дела заключениях, имея в виду, прежде всего, достаточно развернутое заключение доктора юридических наук Галины Вячеславовны Петровой, заведомо Института законодательства, поступившее сегодня развернутое заключение Генеральной прокуратуры, Министерства финансов, Министерства юстиции. Я бы мог, конечно, воспроизвести всю ту аргументацию, которая содержится в этих заключениях. На мой взгляд, она вполне обоснованна, хотя, разумеется, по разным поводам обратившиеся в Конституционный Суд могут здесь иметь и свои возражения.

Главное, что содержится во всех этих четырех заключениях, что позволяет говорить о конституционности положения, содержащегося в пункте 2 статьи 7 Закона «Об аудиторской деятельности», это то, что данная деятельность, данная ситуация, связанная с аудитом определенного круга организаций и индивидуальных предпринимателей, имеет публично-правовой характер. Здесь есть публичный интерес — это во многом обуславливает тот режим, который в данном случае побудил законодателя указать, что лишь организации могут проводить аудит в случаях, указанных в пункте 1 статьи 7 данного Закона.

При подготовке к делу я попробовал, постарался найти какие-то позиции Конституционного Суда, которые в той или иной степени, так или иначе могли бы служить обоснованию данной позиции, отраженной в заключениях и той, которую я в данном случае провожу или отстаиваю. Конечно, каких-то прямых решений Конституционного Суда мне не удалось найти, но, как мне представляется, смысл некоторых позиций, ваших позиций, позиций Конституционного Суда, можно иметь в виду при вынесении окончательного решения. Вот аналогично нашему рассматриваемому сегодня делу в свое время граждане заявили в ходе предварительного следствия ходатайство о допуске в качестве их защитников выбранных ими частнопрактикующих юристов, не являющихся членами Коллегии адвокатов. Я имею в виду Постановление Конституционного Суда от 28 января 1997 года № 2-П. Следователи, потом Прокуратура, и суд, и Конституционный Суд, практически признали правильным отказ данным гражданам в том, чтобы их ин-

тересы представляли частнопрактикующие адвокаты. И наверное, вот здесь, к Вам обращаюсь, Инна Викторовна, это один из главных ваших аргументов, наверное, не потому все-таки, что среди частнопрактикующих адвокатов, скажем докторов юридических наук, нет более квалифицированных, нежели тех, кто состоит в Коллегии адвокатов. Но Конституционный Суд в данном постановлении указал, что в связи с необходимостью оказания квалифицированной помощи надо все-таки, чтобы они состояли в Коллегии. Я немножечко, может быть, упрощаю, но таков вывод. Мне кажется, и в данном случае, когда речь идет об аудите определенного круга субъектов предпринимательской деятельности, с какой-то точки зрения тоже может идти речь о квалифицированной и ответственной деятельности по аудиту все-таки тем не менее.

Правда, должен заметить, что в том постановлении Конституционный Суд обременил законодателя некоторыми позициями, то есть не все там, может быть, законодателем было прописано так, как надо. Возможно, и в данном случае можно было бы законодателю каким-то образом указать на характерные отличия коллективного аудитора (организацию) от индивидуального, здесь, может быть, не все полностью прописано, но законодателя в данном случае понять можно.

Второе постановление, которое, мне кажется, также имеет значение, — Постановление Конституционного Суда от 19 мая 1998 года № 15-П. И в этом постановлении Конституционный Суд признал обязательность членства частных нотариусов в профессиональных организациях. Вот Вы настаиваете на том, что это вроде бы Вас принуждает. Принуждает Вас законодатель к тому, чтобы Вы обязательно состояли в соответствующей организации. Между тем в том постановлении говорится, что обязательность членства занимающихся частной практикой нотариусов в нотариальной палате как условие занятия этой профессией не затрагивает ни конституционный принцип равенства, ни конституционные права на свободу объединений, свободный выбор рода деятельности и профессии всех граждан, желающих осуществлять публичную, в данном случае нотариальную, деятельность, обязательное условие назначения на должность и пребывания в должности.

Привожу эту позицию Конституционного Суда только потому, что Вы считаете, что в данном случае есть ограничение Вашей предпринимательской деятельности, Вас обязывают к вступлению. А оказывается, вот в этом плане не особенно и связывает свое участие. Это Ваша воля. Вы вольны избрать или индивидуальный род деятельности, или участие в аудите непосредственно через коллективный субъект, через организацию.

Конечно, опять же это связывалось с публичным характером. И в том и в другом случае Конституционный Суд связывал с публично-правовым характером деятельности и тех и других, в частности и нотариусов, и адвокатов. Ну на мой взгляд, в данном случае законодатель также имел в виду именно публично-правовой характер данной деятельности, потому по меньшей мере три гарантии дополнительные предусмотрел, имея в виду пункт 2, когда организация проводит аудит. Второе — в некоторых случаях там условие оговорено: 25%. Имеется в виду конкурс между организациями. Причем я где-то посмотрел, конкурсы эти весьма скрупулезно урегулировали условия, выбор

соответствующей организации по конкурсу. И это есть своего рода гарантия, что не просто любая организация, но еще и из организаций будет выбрана та, которая может провести аудит квалифицированно, я бы еще здесь добавил — в соответствующие сроки (по Закону, если не ошибаюсь, до апреля должен быть проведен аудит). И если представить, что эта организация мощная, серьезная, то здесь, конечно, усилий индивидуального предпринимателя и индивидуального аудитора может оказаться и недостаточно с тем, чтобы в сроки и качественно провести аудит, во всяком случае, из этого все-таки исходил законодатель.

И третье — статья 13, когда речь идет о страховании. Статья 13 данного закона. Это тоже своего рода гарантия. Следовательно, исходя из этого предусмотрены соответствующие гарантии. Я бы сослался еще на одно Постановление Конституционного Суда. А именно на Постановление от 12 мая 1998 года № 14-П. Вот интересная, на мой взгляд, позиция, которая выражена Конституционным Судом здесь. Согласно Конституции Российской Федерации, я цитирую: «В Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности (статья 8, часть первая, и Вы также на нее ссылаетесь. — В.А.). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Но, опять цитирую: «свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, не являясь абсолютной, может быть ограничена законом».

Конечно, возможность ограничения опять же определена Конституцией. Вы ссылаетесь на вторую часть, мы ссылаемся на третью часть статьи 55. Но очень любопытно, в этом Постановлении Конституционного Суда имеются ссылки на международно-правовые акты. И мне показалась интересной одна позиция, на которую я должен сослаться, а именно: «для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, предотвращения преступления». Для предотвращения преступления! То, чего нет в части третьей статьи 55 нашей Конституции. Но то, что есть в международно-правовых актах (не буду здесь давать их перечень), и применительно к аудиту... определенного круга предпринимателей — организаций и частнопрактикующих, конечно же, вот этот момент и с точки зрения экономической безопасности государства, и с точки зрения обеспечения интересов очень широкого круга лиц (не случайно коллега назвал здесь, я думаю с намеком большим МММ упомянул), вот со всех точек зрения в целях того, чтобы предупредить преступление, конечно же, законодатель должен думать о том, как бы качественно провести аудит. И с этой точки зрения, может быть, он сказал не все, но та норма, которую он выразил, на мой взгляд, вполне конституционна. И с этой точки зрения, мне кажется, жалобу заявителя надо отклонить. Спасибо.

В.В. Лебедев. Вопрос к представителю Госдумы. В Вашем выступлении, как и только что в выступлении представителя Президента, было отмечено, что существует более квалифицированный и более ответственный подход к проведению аудита со стороны аудиторских организаций. Скажите, пожалуйста, на чем основано Ваше мнение и чем оно подтверждается с точки зрения законодательства?

В.В. Лазарев. Видите, в чем дело, напротив, я даже сказал о том, что иногда (имея в виду адвоката) тот, кто не состоит в Коллегии, может быть более квалифицированным. Такое возможно, не исключено. Но тот, кто состоит в Коллегии или в данном случае — в соответствующей организации, как мне представляется, во-первых, имеет возможность со своими коллегами (поскольку объединение — довольно тесное содружество, насколько я себе представляю) обсудить соответствующие позиции. Во-вторых, как здесь было правильно замечено, допускается даже создание соответствующих структур, которые обучают аудиторской деятельности. Следовательно, и это обстоятельство дает возможность предположить более квалифицированный подход... Но, повторяю, когда речь идет о том, кто вне и кто в составе организации... здесь могут быть самые разные варианты. Я в данном случае не исключаю, что вне коллектива могут быть очень квалифицированные, и не подвергая сомнению ни одним пунктом своего выступления, скажем, такие качества у Инны Викторовны.

В.В. Лебедев. Скажите, пожалуйста, в приведенных Вами аргументах на каких нормах закона, каких нормах Конституции это основано и какие меры ответственности предусмотрены за несоблюдение того порядка, о котором Вы только что рассказали?

В.В. Лазарев. Имеется в виду какой порядок?

В.В. Лебедев. Ну скажем, создание структур обучения деятельности, коллегиальное обсуждение аудиторского заключения. Существует ли такая норма в законодательстве и существует ли ответственность за несоблюдение данной нормы?

В.В. Лазарев. Я думаю, статья 13 того же Закона во многом — во многом — в данном случае свидетельствует о том, что организация ответственна за качественное проведение аудита. Вот это та норма, на которую можно сослаться. Ну и даже тот факт, что, может, законодатель не дал всех норм (я об этом также говорил), необходимых для данного случая, не предусмотрел, может быть, какие-то меры ответственности дополнительно, даже этот факт не свидетельствует о неконституционности обсуждаемой нормы. Не исключены какие-то дополнения в этом плане к существующему закону.

В.В. Лебедев. ...Допустимо ли страхование риска ответственности со стороны индивидуального аудитора при проведении обязательного аудита?

В.В. Лазарев. Допустимо. Не исключается.

Позиция Конституционного суда

...По смыслу статьи 55 (часть 3) во взаимосвязи со статьями 8, 17, 34 и 35 Конституции Российской Федерации возможные ограничения федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров исходя из общих принципов права должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм.

...Отношения, возникающие в ходе обязательной аудиторской проверки, в значительной мере имеют публично-правовой характер. Осуществляющая ее аудиторская организация действует официально в качестве независимой контрольно-ревизионной (надзорной) инстанции в силу закона по уполномочию государства; проведение обязательного аудита не подразумевает инициативу аудируемого лица, а является его обязанностью, обременением публично-правового характера. Аудиторское заключение, составленное по результатам проверки, входит в официальную бухгалтерскую отчетность за год в качестве обязательного элемента; без него отчетность не может быть принята, а пользователи финансовой (бухгалтерской) отчетности, в том числе государственные налоговые органы, не вправе считать ее достоверной.

Проводящее обязательный аудит юридическое лицо заключает договор об оказании аудиторских услуг в качестве корпорации частного права, т.е. в рамках предпринимательской деятельности; вместе с тем такое юридическое лицо имеет особый статус: оно создается специально и исключительно для осуществления аудиторской деятельности, не может заниматься никакой иной предпринимательской деятельностью и, осуществляя обязательный аудит, по сути выполняет публичную функцию, поскольку уже не частный, а публичный интерес лежит в основе этого процесса.

...Требование о проведении обязательного аудита аудиторской организацией, имеющей в штате не менее пяти аудиторов, по смыслу пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» во взаимосвязи с его статьями 7, 9, 13–21 обусловлено необходимостью обеспечить обязательную аудиторскую проверку надлежащего объема и качества, должно гарантироваться соответствующими федеральными стандартами аудиторской деятельности, обязанностью аудиторской организации страховать риск ответственности за нарушение договора, а также осуществлением возложенной на Правительство Российской Федерации и определяемый им уполномоченный орган исполнительной власти функции государственного регулирования аудиторской деятельности, в том числе посредством контроля (система проверки качества работы аудиторских организаций внешними проверяющими, лицензирование аудиторских организаций, аттестация на право осуществления аудиторской деятельности, аккредитация профессиональных аудиторских объединений и т.п.).

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», согласно которому обязательный аудит проводится аудиторскими организациями, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 10 апреля 2003 г. № 5-П

«По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84

Федерального закона «Об акционерных обществах»

в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г. Ярославцева, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Л.О. Красавчиковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, Б.С. Эбзеева

с участием представителя ОАО «Приаргунское» — адвоката В.Н. Буробина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук Н.М. Лавровой

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, пояснения специалиста — заместителя председателя Совета Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации Г.Е. Авилова, выступление приглашенного на заседание представителя от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации И.Ш. Файзутдинова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно пункту 1 статьи 84 Федерального закона от 26 декабря 1995 года «Об акционерных обществах» (в редакции от 24 мая 1999 года) сделка, в совершении которой имеется заинтересованность, совершенная с нарушением требований к сделке, предусмотренных статьей 83 данного Федерального закона, может быть признана недействительной.

Названная норма была применена арбитражными судами при рассмотрении дела по иску ОАО «Приаргунское» о признании недействительным (ничтожным) договора купли-продажи 912 000 обыкновенных именных акций ОАО «Варьеганнефтегаз» и о применении последствий недействительности ничтожной сделки. По мнению истца — акционера ОАО «Варьеганнефтегаз», этот договор, заключенный между ОАО «Варьеганнефтегаз» и ОАО «Сиданко», владевшим более 20% голосующих акций и в силу статьи 81 Федерального закона «Об акционерных обществах» являвшимся заинтересованным лицом, был совершен с нарушением требований его статьи 83.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ОАО «Приаргунское» утверждает, что пункт 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 34, 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

...Сделки, в совершении которых имеется заинтересованность, Гражданским кодексом Российской Федерации не предусмотрены, и, соответственно, в нем не определено, какие лица могут заявлять требования о признании таких сделок недействительными.

Данная юридическая коллизия, как полагает ОАО «Приаргунское», послужила одной из причин того, что начиная с января 2000 года по его иску состоялось восемь решений арбитражных судов различного уровня, включая Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Тем самым, по мнению заявителя, были нарушены его конституционные права, прежде всего право на судебную защиту, являющееся общей конституционно-правовой гарантией таких основных прав, как право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право частной собственности, и предполагающее гарантии эффективного, т.е. в разумные сроки, восстановления его прав как акционера.

<...>

В.Г. Ярославцев. ...Имеются ли вопросы у представителей другой стороны? Валерий Васильевич, пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Виктор Николаевич, как-то так получается, что Вы вроде совершенно упускаете из вида, что сегодня действует новая редакция статьи 84 Закона об акционерных обществах. Поэтому вопрос: если бы эта редакция действовала в момент заключения того договора, который

оспаривает акционерное общество «Приаргунское», Вы бы также настаивали на неконституционности этой нормы или нет?

В.Н. Бурбин. Спасибо, я понял Ваш вопрос. Действительно сегодня действует норма, которая позволяет акционеру оспаривать такой договор с заинтересованностью. Тем не менее мой доверитель находится в судах уже третий год, применяется материальный закон на момент совершения сделки. Этот закон рассматривается судами — мы приложили все судебные акты, в том числе судебный акт от 6 февраля 2003 года, где суды не основывают наше право на иск и не извлекают его из пункта 1 статьи 84, а руководствуются статьей 6 Гражданского кодекса и рассматривают наше право по аналогии. То есть если сегодня мы откажемся от этой жалобы или скажем, что у нас нет этой проблемы и что она неконституционна, не имеет конституционного разрешения, то, мне кажется, это будет ошибкой, потому что суды сегодня нам воспещают воспользоваться этой нормой как акционеру для защиты своих прав.

В.В. Лазарев. В связи с этим второй вопрос. Если суды уже довольно продолжительное время занимаются Вашим делом, следовательно, могу я сделать вывод, что Вам не отказано в праве обратиться с исками в суд о недействительности соответствующего договора?

В.Н. Бурбин. Действительно, мы находимся в судебной процедуре уже третий год. При этом было рассмотрено дважды Президиумом Высшего Арбитражного Суда наше дело, трижды кассационной инстанцией в Ханты-Мансийске рассматривалось это дело. Нам не отказано действительно в правосудии. Я хотел бы одну очень краткую ремарку о том, как развивались события по делу. Сначала в 2000 году мы настаивали на том, что эта сделка ничтожна, и она прошла первую, вторую, третью инстанцию как ничтожная. Господин Витрянский подписал протест «как ничтожная», потом она стала оспоримой, поскольку президиум признал ее таковой. Потом мы прошли круг, доказывая, что мы вправе как акционер заявить свои права. Теперь мы проходим еще один круг, что мы не просрочили срок. Если мы считаем, что это нормальная постановка для акционера, небольшого акционера, что он в течение трех лет доказывает достаточно простые истины на основании этой простой статьи, тогда нам, может быть, и не отказано в правосудии. На сегодняшний день я считаю, что нам существенно затруднено продвижение нашего вопроса, достаточно простого в нашей современной правовой системе.

<...>

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые суды Высокого Суда! Уважаемые участники процесса!

Закон об акционерных обществах имел трудную историю, он дважды отклонялся Советом Федерации, дважды образовывались согласительные комиссии, и была масса вопросов, которые обсуждались, и некоторые из вопросов, вне всякого сомнения, остались, но статья 84 в той части, в которой она устанавливает норму, явно свидетельствующую о том, что речь идет об оспоримых сделках, не подвергалась сомнению.

То, что в правоприменительной практике очень много возникает вопросов, много возникает нюансов, — это естественно, это жизнь, и фактические

обстоятельства по данному конкретному делу также свидетельствуют о сложности решений некоторых вопросов, в частности, когда, кто должен позаботиться о том, как идут дела в обществе, кто какие сделки совершает, не совершаются ли они с заинтересованными лицами и так далее. Все это фактическая сторона дела. Разумеется, она не является предметом рассмотрения в Конституционном Суде.

Полагаю, что общество «Приаргунское» в данном случае, в данном конкретном деле не удовлетворено тем решением, которое состоялось в итоге, имею в виду постановление Президиума Арбитражного Суда, высшей судебной инстанции, которая имеет возможность на основе обобщения судебной практики соответствующим образом трактовать ту или иную норму права.

Общество «Приаргунское» не согласно с этим толкованием. Оно не согласно с соответствующим решением одной из судебных инстанций, кстати, высшей, казалось бы, надо поднять руки. И не согласно с толкованием. Между тем как в данном случае толкование соответствующей нормы, как мне представляется, в данном конкретном случае является прерогативой именно Высшего Арбитражного Суда, поскольку здесь не идет речь о каких-то конституционных позициях, о конституционных правах соответствующего общества, в данном случае заявителя.

Думаю, если строго посмотреть на это дело, то можно было бы даже, может быть, и отказать в данном случае обществу в принятии дела производством или прекратить дело производством, поскольку я не вижу, чтобы были нарушены какие-либо конституционные права, в особенности право на судебную защиту. Все инстанции прошли, нигде никто не отказал обществу «Приаргунское» в судебной защите. А то, что они не удовлетворены соответствующим решением, так случается очень часто.

Законодатель, и это никем не оспаривалось до настоящего времени (я попросил соответствующий Комитет Государственной Думы, который вел этот закон, выразить свою позицию), он и до настоящего времени считает, что в данном случае должна быть закреплена норма оспоримая, поскольку это в интересах самого общества и самих акционеров.

Если на одну минутку допустить, что изначально сразу сделка признается ничтожной и стороны возвращаются в первоначальное положение, то вот именно тогда-то помимо того, что рушится соответствующий порядок в хозяйственных отношениях, не исключено, что будут нарушены соответствующие права акционеров и общества в целом, что общество потерпит ущерб. И с этой точки зрения суду предоставлена возможность, ведь суд-то может решить, признать недействительной эту сделку или не признать ее в зависимости от соответствующих фактических обстоятельств дела. Это правильно, как представляется, поскольку с течением времени... Да, конечно, не соблюден соответствующий порядок, формально нарушен порядок, но не исключено, что эта сделка все-таки совершена в интересах общества (это не исключено) и в интересах конкретных акционеров.

Теперь другой момент и также юридическая сторона этой проблемы. Практически имел место пробел в праве, а когда имеет место пробел в праве, в том числе и Конституционный Суд пасует перед этим обстоятельством,

и правоприменительная практика пыталась найти какое-то решение вопроса, применяя соответственно аналогию. Аналогию закона, даже не аналогию права, хотя гражданское законодательство, нам всем это известно, позволяет решить дело справедливо с соблюдением интересов общества в целом или отдельных акционеров, позволяет решить дело, основываясь на аналогии права. Но в данном случае аналогия закона и в части того, что допущены были акционеры к тому, чтобы иски их рассматривались, несмотря на то что действовала старая редакция статьи 84.

Сегодня, и очень правильно уважаемый Виктор Николаевич сказал, вопросов практически бы не возникло, поскольку закон этот вопрос решает. А тогда он решался на основе аналогии. Я сошлюсь, скажем, на комментарий, подготовленный в Институте законодательства, который дан к этой статье 84. И там, в частности, говорится: данная статья вводит в соответствие со статьей 168 Гражданского кодекса оспоримость сделки, совершенной в нарушение порядка, установленного статьей 83 Закона. Согласно статье 166 Гражданского кодекса требование о признании оспоримой сделки недействительной может быть предъявлено лицами, указанными в Гражданском кодексе. В Гражданском кодексе на этот счет отыскивается только одна более или менее близкая аналогия. Сам Гражданский кодекс не особенно совершенен в этом отношении. Конечно, можно ожидать от законодателя, что он более четко решит соответствующие вопросы, но всегда останется какой-то круг нерешенных или недостаточно полно решенных вопросов. Поэтому аналогия закона и применяется.

Так вот, статья 179. По этой статье требование о признании сделки недействительной может быть заявлено потерпевшим, каковым применительно к статье 84 Закона следует считать как акционерное общество, так и отдельных акционеров.

Следовательно, и до решения вопросов законодателем вполне решались эти вопросы, и можно было, точнее — суду решать, и в данном случае проблемы заявителя решались на основе аналогии. Больше того, заявитель правильно указывает, что там некоторые судебные инстанции применяли аналогичную норму, которая регулирует отношения общества с ограниченной ответственностью. Следовательно, даже не одна норма могла быть использована по аналогии.

То, что какие-то инстанции могли решать дело, забыв о возможности использования аналогии, или решать дело несколько иначе... Мне, например, не особенно нравится решение самой первой судебной инстанции в одном пункте, когда говорится о ничтожности. Но судебные инстанции решают каждая в меру своего понимания закона, а есть высшие инстанции, которые их поправляют.

Словом, мне представляется, что эта норма, которая допускает как раз оспоримость соответствующей сделки, в полной мере удовлетворяет интересы и общества, и отдельных акционеров, в полной мере соответствует Конституции и направлена на то, чтобы обеспечивать интересы и права соответствующих акционеров и общества в целом. И следовательно, законодатель, принимая эту норму, именно из этого исходил, что принимает ее в соответствующих интересах, следовательно, нет возмож-

ности ставить под сомнение конституционность оспариваемой заявителем нормы.

Спасибо.

В.Г. Ярославцев. Уважаемые коллеги! Я хочу с вами посоветоваться. Мы еще заслушаем представителя Совета Федерации или будем сразу задавать вопросы? Вопросы. Хорошо. Будут ли у заявителя вопросы к представителю Государственной Думы?

В.Н. Буробин. Нет вопросов.

<...>

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, у меня сегодня счастливая возможность задать вопрос, касающийся пробелов, лучшему специалисту по проблеме пробелов.

Вопрос первый. Скажите, пожалуйста, окончательное решение Ханты-Мансийского арбитражного суда, который применил пункт 1 статьи 84, принято вопреки статье 84 или в соответствии с ней?

В.В. Лазарев. Ваша честь, я сейчас боюсь ошибиться, поскольку те конкретные судебные решения я мог не изучать с достаточной тщательностью.

Г.А. Гаджиев. Я тогда позволю себе чуть более подробно задать вопрос, с тем чтобы у Вас не было сложностей. Итак, вышестоящий суд, федеральный суд, указал на то, что нужно применить в порядке аналогии статью 42 Закона «Об обществах с ограниченной ответственностью», что и было сделано. Затем по жалобе акционерного общества «Приаргунское» был поставлен вопрос об изменении этого решения и о применении статьи 84. И вот в окончательном решении от 7 февраля, по-моему, 2003 года применена норма статьи 84, в которой, как мы с Вами знаем, не дается право акционерам оспаривать сделки заинтересованности.

Так вот я и хочу спросить, это решение Арбитражного Суда принято вопреки или в соответствии со статьей 84?

В.В. Лазарев. Статья 84 всегда допускала при соответствующем истолковании при использовании аналогии возможность того, чтобы ее оспорили и общество, и заинтересованные акционеры.

Г.А. Гаджиев. Так вот при применении приема аналогии надо применять все-таки статью 42 (пункт 5) Закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» или же все-таки статью 84 Закона «Об акционерных обществах»?

В.В. Лазарев. Думаю, что можно применять статью 84 с обращением к статье 179 Гражданского кодекса.

Г.А. Гаджиев. И теперь уже вопрос, касающийся пробелов. Ведь условием применения аналогии закона является наличие собственно пробела в правовом регулировании?

В.В. Лазарев. Да.

Г.А. Гаджиев. Я хотел бы Вас спросить, поскольку на самом деле Вы лучший специалист в этой сфере. Вот то, что в прежней редакции Закона «Об акционерных обществах» законодатель не предоставил право акционерам, самым микроскопическим акционерам, оспаривать заключенные сделки, это был пробел или это квалифицированное умолчание, направленное на обеспечение стабильности заключенных договорных связей?

В.В. Лазарев. Я понимаю, Ваша честь, Ваш вопрос задан в свете или в системе с тем вопросом, который Вы уже задавали. Конечно, это специальная проблема, и в данном случае боюсь сказать — надо, наверное, смотреть на стенограмму, на ход обсуждения относительно того, надо защищать или можно пренебречь интересами отдельных акционеров, у которых 2—3 акции. Вот если смотреть опять же в системе с той нормой, которую уважаемый Виктор Николаевич привел, иногда при решении соответствующих вопросов все-таки можно игнорировать. Вот с этой точки зрения, опять же если смотреть в системе с этой нормой, можно предположить и квалифицированное умолчание. Но для этого, для такого окончательного ответа, нужно, конечно, внимательно посмотреть ход обсуждения законодателем именно этого вопроса. Это не исключено, хотя, мне думается, надо было бы решать вопрос о том, что любой акционер, какими бы акциями он ни владел, количеством акций... от суда же зависит, признать недействительной сделку или не признать ее. А оспорить в данном случае мог бы любой акционер, в том числе и тот, который владеет 7—10 акциями.

Г.А. Гаджиев. Уважаемый Валерий Васильевич, итак, законодатель решает, как мне кажется, очень важный конституционно-правовой вопрос. Он взвешивает две конституционно-правовые ценности. Первая конституционно-правовая ценность: необходимо привлекать частные инвестиции, это очень важно в развитии акционерного капитала, но для этого надо защищать права акционеров, в том числе предоставлять им право судебной защиты.

Но, с другой стороны, есть другая... сфера конституционной ценности — это стабильность договорных связей, то, что Конституционный Суд называет стабильностью в условиях хозяйствования и стабильностью гражданского оборота. Это принцип конституционного права.

Взвешивая эти две конституционные ценности, может ли законодатель избрать такой баланс, с его точки зрения, разумный и оправданный: не предоставлять право миноритарным акционерам оспаривать сделки заинтересованности, полагая, что стабильность заключенных договоров важнее?

В.В. Лазарев. Такого указания законодателя нет. Мне кажется, все-таки законодатель мудро поступил, не оговаривая этот момент, предоставляя суду непосредственно решать вопрос, признавать или не признавать сделку недействительной вне зависимости (нет же нигде оговорки) от того, какой это акционер. И сейчас закон не говорит, какой это акционер. Акционер и общество. Законодатель не оговаривает, каким числом акций должен обладать акционер, который оспаривает данную сделку. С этой точки зрения воля законодателя проявлена в данном случае достаточно ясно, в этом законе я имею в виду.

Г.А. Гаджиев. В 20-е годы прошлого века в Соединенных Штатах Америки сложилась точно такая же ситуация: появился некто Венер, он был очень талантливым юристом, который приобретал по одной акции в акционерных обществах, потом он учинял им иски, потом он требовал отступного и нажил огромное состояние. После всего этого было изменено законодательство. И законодатель посчитал, что не любой миноритарный акционер может ставить вопрос о признании сделки недействительной, а только акционер, у которого есть некий имущественный ценз — 1% уставного капитала. Я не

зря задавал вопрос о том, сколько акций у «Приаргунского». Десятая, может быть, сотая доля процента. Вы считаете это решение законодателя мудрым?

В.В. Лазарев. Ваша честь, не надо ходить в Америку и не надо апеллировать к 20-м годам, потому что уже в нашей печати и в средствах массовой информации сообщалось о том, что очень многие банкротят... соответственно банкротят предприятия, хотя обладают очень малым числом акций. То есть у нас такого рода практика есть. И с этой точки зрения, коль скоро появилась такая практика, конечно же, вновь законодатель, наверное, будет где-то возвращаться, где-то обдумывать эту практику и вносить соответствующие изменения — и не только в Закон «Об акционерных обществах», а вообще в законодательство в целом. Конечно, это ценность серьезная, но я еще раз апеллирую к мудрости законодателя применительно к данному случаю, потому что именно суду применительно к конкретному делу виднее, какие интересы преследует тот или иной заявитель, обратившийся с иском. И сразу видно, в чем дело. И суд с этой точки зрения, а ему как раз это позволено, решает, то ли эта сделка действительна, то ли эта сделка недействительна применительно к конкретному случаю.

В.Г. Ярославцев. Пожалуйста, еще.

Г.А. Гаджиев. И последний вопрос. Я ведь тоже исхожу, как и вы, уважаемые коллеги, из мудрости законодателя. И я рассуждаю следующим образом: если Закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (там всего 50 участников) дает право этим 50 участникам оспорить сделку, то норма, о которой мы говорим, — это общество, акционерное общество, где не менее тысячи акционеров. А есть у нас акционерные общества и более тысячи, десятки тысяч акционеров. И вот законодатель, мудрый законодатель, посчитал, что, учитывая важность стабильности договорных отношений, не следует предоставлять этим акционерам право оспаривать. Так, на мой взгляд, поступил законодатель. Но может ли суд полагать, что в данном случае имеет место пробел, а не квалифицированное умолчание? Не является ли такая практика судов посягательством на принцип разделения властей?

В.В. Лазарев. Думаю, нет. Законодатель делегировал суду, и, следовательно, никак нельзя полагать, что суд в данном случае посягает на право законодателя, потому что сам законодатель делегировал суду решение соответствующих вопросов. На принцип разделения властей посягательства, с моей точки зрения, нет.

Г.А. Гаджиев. Ясно, спасибо.

В.В. Ярославцев. Еще вопросы, коллеги, будут? Пожалуйста, Анатолий Яковлевич.

А.Я. Слива. Два конкретных вопроса, Валерий Васильевич. Я просил бы у Вас такого же краткого ответа. У нас в Конституции есть акционер и его права?

В.В. Лазарев. Я не помню самого слова «акционер».

А.Я. Слива. Там нет такого понятия, но он есть там?

В.В. Лазарев. Да.

А.Я. Слива. Спасибо. Конституция допускает ограничение прав акционера-собственника в части, определенной федеральным законом?

В.В. Лазарев. Конституция вообще не допускает ограничения прав чьих-либо и каких-либо, если не иметь в виду статью 55 (часть 3).

А.Я. Слива. Я в связи с этим прямо у Вас и спрашиваю: Конституция допускает ограничение прав акционера, группы акционеров федеральным законом?

В.В. Лазарев. В интересах других акционеров, в интересах других лиц, вне всякого сомнения, можно ограничить права.

А.Я. Слива. То есть Вы это не исключаете?

В.В. Лазарев. Не исключая, несомненно.

А.Я. Слива. То есть полагаете вопрос в соразмерности...

В.В. Лазарев. Да, это другой вопрос, но в принципе это не исключено. И с этой точки зрения, может быть, Ваш вопрос смыкается с вопросом уважаемого Гадиса Абдуллаевича. Не исключено и это.

А.Я. Слива. Спасибо, Валерий Васильевич.

В.Г. Ярославцев. Еще вопросы будут, коллеги? Нет вопросов.

<...>

В.Г. Ярославцев. Лазарев Валерий Васильевич, пожалуйста. Вам для заключительного слова.

В.В. Лазарев. После выступлений специалиста и судьи Высшего Арбитражного Суда уважаемого Илдара Шафигулловича нет необходимости выступать, хотя в порядке реплики на выступление уважаемого Виктора Николаевича я бы сказал, что не нужно противопоставлять статью 71 (пункт 5) и статью 84. В статье 71 законодатель потому указал, что вправе обращаться акционеры, потому что там указано, что не все вправе. А вправе обращаться в суд только те, которые владеют в совокупности не менее чем 1% размещенных обыкновенных акций общества. Именно в связи с этим. Именно они вправе. А в статье 84 не было необходимости подкреплять это выражение. Там несколько другая ситуация и несколько иная линия. И соответственно другое решение вопроса.

Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...В силу природы акционерного общества совершаемые им сделки могут приводить к конфликту интересов между акционерами, обладающими значительным числом акций, органами управления обществом и миноритарными акционерами. Глава XI Федерального закона «Об акционерных обществах» (статьи 81–84), регламентирующая сделки, в совершении которых имеется заинтересованность, закрепляет комплекс мер, направленных на защиту имущественных интересов акционеров, в том числе миноритарных, и акционерного общества в целом в связи с совершением таких сделок, в частности предусматривает возможность признания их недействительными в исковом порядке (пункт 1 статьи 84).

...Круг лиц, наделенных правом обращаться в суд с требованием о признании сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, недействительной, самим Федеральным законом «Об акционерных обществах» прямо определен не был. Поэтому пункт 1 статьи 84 данного Федерального закона необходимо истолковывать во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 166 Гражданского кодекса Российской Федерации и с учетом основных начал гражданского законодательства, которые обеспечивают

действие конституционных принципов в сфере имущественных и неимущественных отношений, регулируемых гражданским законодательством (статья 8 и 17; статья 34, часть 1; статья 35, часть 2; статья 45, часть 1, и статья 46 Конституции Российской Федерации), а именно неприкосновенность собственности, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебную защиту.

Пункт 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» находится в общей системе конституционно-правового и гражданско-правового регулирования, а потому, выявляя намерения законодателя при создании данной нормы, следует исходить из того, что указанные конституционные принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав человека и отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1993 года по делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении).

Неопределенность в понимании пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» может быть преодолена — в целях обеспечения единого, непротиворечивого правового регулирования — путем систематического толкования с учетом иерархической структуры правовых норм, предполагающей, что толкование норм более низкого уровня должно осуществляться в соответствии с нормами более высокого уровня. При невозможности же использования аналогии закона (пункт 1 статьи 6 Гражданского кодекса Российской Федерации) права и обязанности сторон определяются исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства (аналогия права) и требований добросовестности, разумности и справедливости (пункт 2 статьи 6 Гражданского кодекса Российской Федерации).

...Норма, содержащаяся в пункте 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах», во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 166 Гражданского кодекса Российской Федерации и с учетом конституционных принципов и основных начал гражданского законодательства должна толковаться как предполагающая право акционеров (в том числе миноритарных) акционерных обществ, заключивших сделку, в совершении которой имеется заинтересованность, обращаться в суд с иском о признании этой сделки недействительной. Данная норма в ее конституционно-правовом истолковании направлена на реализацию конституционного требования, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), и не противоречит Конституции Российской Федерации.

...Само по себе отнесение сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, к оспоримым и установление срока исковой давности в один год в отношении признания их недействительными не может быть признано неправомерным. В то же время исходя из предназначения и принципов института исковой давности, обусловленных указанными положениями Конституции Российской Федерации, течение этого срока должно начинаться с того момента, когда правомочное лицо узнало или реально имело возможность узнать не только о факте совершения сделки, но и о том, что она совершена лицами, заинтересованными в ее совершении.

6. Признание нормы, содержащейся в пункте 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах», не противоречащей Конституции Российской Федерации при условии ее истолкования в соответствии с конституционными принципами и основными началами гражданского законодательства не препятствует федеральному законодательству совершенствовать механизм защиты прав акционеров, с тем чтобы, не нарушая стабильность общественных отношений в сфере граждан-

ского оборота, обеспечить, в частности, права миноритарных акционеров, исключив при этом возможность злоупотребления ими своими правами.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать норму, содержащуюся в пункте 1 статьи 84 Федерального закона от 26 декабря 1995 года «Об акционерных обществах» (в редакции от 24 мая 1999 года), не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку данная норма — с учетом конституционных принципов и основных начал гражданского законодательства — допускает судебную процедуру признания недействительной сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, совершенной с нарушением требований к сделке, предусмотренных статьей 83 того же Федерального закона, по требованию акционеров (в том числе миноритарных акционеров) акционерного общества, заключившего данную сделку.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 21 апреля 2003 г. № 6-П

«По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Селезнева, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, О.С. Хохряковой

с участием представителя гражданки О.М. Мариничевой — адвоката Л.А. Бородина, гражданки А.В. Немировской и ее представителя — адвоката А.Э. Акопова, гражданки З.А. Скляновой, представителя граждан З.А. Скляновой и Р.М. Скляновой — адвоката З.А. Галкиной, гражданина В.М. Ширяева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации — кандидата юридических наук Н.М. Лавровой и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М. Казанцева, объяснения сторон и их представителей, пояснения специалиста — кандидата юридических наук В.В. Чубарова, выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского и приглашенного в заседание представителя от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Л. Слесарева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно статье 167 Гражданского кодекса Российской Федерации недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения (пункт 1); при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе

или предоставленной услуге) возместить его стоимость в деньгах — если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом (пункт 2).

Данные положения были применены судами общей юрисдикции при рассмотрении дел по искам о признании недействительными заключенных заявителями сделок по продаже жилых помещений.

...В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане О.М. Мариничева, А.В. Немировская, З.А. Склянова, Р.М. Склянова и В.М. Ширяев утверждают, что содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, устанавливающей обязанность каждой из сторон возвратить все полученное по сделке, не позволяют добросовестным приобретателям защитить свои имущественные права. Тем самым, по мнению заявителей, нарушаются их права и свободы, гарантированные статьями 2, 8, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 35 (часть 2) и 40 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

<...>

Н.В. Селезнев. ...Слово представляется Лазареву Валерию Васильевичу, постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору. Пожалуйста, Валерий Васильевич.

В.В. Лазарев. Уважаемые судьи Высокого Суда! Конечно, эта проблема, проблема статуса виндикационного иска или проблема статуса реституции, она действительно имеет очень продолжительную историю, и, наверное, надо констатировать, что создатели прекрасного кодекса, Гражданского кодекса Российской Федерации, зная эту проблему, зная о ее сложности, зная о трудностях, все-таки не смогли в полной и в должной степени, в должной мере по-настоящему преодолеть вот те трудности, которые так или иначе возникают в практике и которые привели в данном случае и к этому процессу, когда уже в конституционном судопроизводстве надо выяснять проблемы конституционности соответствующей нормы статьи 167 Гражданского кодекса.

Любопытная ситуация... Любопытная в том, что заявители ссылаются в качестве обоснования своих требований на соответствующие заключения. И никто не подверг сомнению заключения, с которыми меня ознакомили и которые были предметом внимания и с нашей стороны, имея в виду заключение Института законодательства, имея в виду заключение Центра частного права, имея в виду очень авторитетные позиции Высшего Арбитражного Суда. Практически они не оспаривают соответствующие выводы, но соответствующие заключения... и я не хотел бы даже повторять аргументации, они не сводятся в конечном счете к тому, чтобы признать эту норму неконституционной. Все-таки хотим мы того или не хотим, а заявители (и здесь их понять можно) совершенно правы в своих требованиях добросовестных приобретателей, когда указывают на соответствующую практику, судебную практику, которая, естественно, их не удовлетворяет и, полагаю, все-таки находится в противоречии с законодательством. Толкование соответствующее не толковое толкование, так бы я выразился. Или применение соответствующих норм не толковое. Вот там, где предлагается учить статью 302, там, где речь идет об интересах добросовестных приобретателей, действи-

тельно, во всяком случае, всегда, как это определено Высшим Арбитражным Судом, надо выяснять эту проблему и их интересы. И не только их личные интересы, но и интересы гражданского оборота, и самые разные интересы, с этим связанные, надо, конечно же, обеспечивать.

Вот в этом смысле эта позиция мне импонирует. Она, кстати, с самого начала после принятия Гражданского кодекса была обоснована и в ряде публикаций. Мне, например, понравилась публикация 1998 года в журнале «Хозяйство и право» (по-моему, кандидата юридических наук и члена Ставропольской краевой коллегии адвокатов Скловского), — «Защита владения, полученного по недействительной сделке»). То есть и доктринальное толкование, и толкование одной из высших судебных инстанций вполне проявляет конституционно-правовой смысл целой совокупности норм, взятых в единстве. И с этой точки зрения полагаю, что Конституционный Суд имеет все возможности, не оценивая правоприменительную практику, а оценивая соответствующие нормы, может быть, с учетом... И эта практика, кстати, видите — разная. Она самая разная. И не исключено, что там очень много ошибок. Но конституционно-правовой смысл 167 статьи, нормы 167 статьи в системе с другими, естественно, при учете нормы, выраженной в статье 302, вполне можно выявить для того, чтобы все остальные судебные инстанции уже спокойно и свободно шли по пути обеспечения законных прав добросовестных приобретателей. Я имею на руках позицию профильного Комитета Государственной Думы, она очень емкая, по моему мнению, которую могу и огласить.

Позиция эта выражена Комитетом, подписана председателем Комитета Крашенинниковым. Как известно, он в прошлом министр юстиции. И больше того, это подчеркну в особенности, он специалист, как известно, по жилищному праву. Так вот, само по себе требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки не является безусловным основанием для признания недействительности иных сделок, совершаемых в отношении одного и того же имущества. Представляется, что в случае рассмотрения судом требования о применении последствий ничтожной сделки, являющейся единичным звеном в цепи сделок с определенным имуществом, данный вопрос следует рассматривать с учетом иных положений Кодекса, в том числе положений статьи 302 Кодекса (добросовестный приобретатель). В противном случае положения Кодекса о добросовестности приобретателя становятся бессмысленными, поскольку у добросовестного приобретателя можно будет истребовать имущество как в перечисленных в статье 302 Кодекса случаях выбытия имущества собственника помимо его воли, так и в случаях недействительности любой одной сделки, являющейся единичным звеном в цепи сделок в отношении определенного имущества.

Вот это последнее очень, мне кажется, серьезно. Впрочем, как и очень серьезным кажется мне одно место в заключении, поступившем из Верховного Суда Российской Федерации. Там указывается, что тогда, когда вселяются в квартиру с детьми (а может быть, еще семьи многодетные), тоже ведь можно ставить вопрос о нарушении прав ребенка. Следовательно, здесь коллизии, конечно, налицо. И с этой точки зрения даже апеллировать к защите прав ребенка нельзя однолинейно, нельзя однопорядково.

В данном случае в результате соизмерения разных ценностей приобретают больший, может быть, интерес, большее значение ценности общезначимые, в том числе ценности устойчивости гражданского оборота.

<...>

Н.В. Селезнев. ...Слово для заключительного выступления предоставляется постоянному представителю Государственной Думы в Конституционном Суде Лазареву Валерию Васильевичу.

В.В. Лазарев. Высокий Суд!

Два обстоятельства заставляют меня произнести все-таки заключительное слово.

Первое обстоятельство — то, что у заявителей, похоже, сложилось такое мнение, убеждение, позиция, что вот ответчики заинтересованы каким-то образом в том, чтобы та практика по отношению к добросовестным приобретателям все-таки каким-то образом прикрывалась юридически, оставалась, что они в случае признания соответствующей нормы конституционной — статьи 167 — останутся без юридической защиты. В этом плане, конечно же, я понимаю, что они не знают всей практики решений Конституционного Суда, но уверяю вас, что у Конституционного Суда как раз есть та возможность, признав норму статьи 167 конституционной, дать основу и для того, чтобы ваши дела были соответствующим образом пересмотрены. Это первое.

Второе обстоятельство связано с выступлением господина Баршевского в части того, чтобы Конституционный Суд дал какие-то указания законодателю. Это не исключено, другой вопрос — в какой форме. И с моей точки зрения, законодатель мог бы каким-то образом получить, естественно, не указание Конституционного Суда, но ориентиры мог бы получить, правда в направлении совершенствования не тех норм, которые являлись сегодня объектом рассмотрения, а в частности вот того Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ, согласно которому на учреждения юстиции возлагаются очень и очень серьезные обязанности в части регистрации и в части экспертизы представленных документов, в части установления недействительности каких-то условий договора. Вот с этой точки зрения, конечно же, предельно должны быть четко все условия здесь выписаны законодателем, как мне представляется. И с этой точки зрения те виновные лица, действия которых порождают соответствующие ситуации, они, как мне представляется, должны нести ответственность, в том числе и те органы, которые зарегистрировали. Там был конкретный случай, конкретная позиция, когда уголовное дело прекратили. Получается, нет никого виновных, хотя были представлены подложные документы, хотя кто-то зарегистрировал соответствующую сделку на основании подложных документов. Такое должно быть исключено.

И наконец, в порядке реплики относительно той позиции Скловского. Я позицию его принимаю развернутую в том плане, что его позиция не дает возможности никого выселить, его позиция на стороне добросовестных приобретателей. Никто не может быть выселен даже по этой доктринальной позиции. Но в то же самое время я, естественно, разделяю, об этом говорил

в своем основном выступлении, позицию Пленума Высшего Арбитражного Суда, который определил, с какого времени начинается право собственности у добросовестного приобретателя. Мне кажется, это конституционно, и такого рода подход вполне может быть в процессе выявления конституционно-правового смысла целой совокупности норм, относящихся к данной проблеме, закреплён, в том числе и в решении Конституционного Суда. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...По смыслу статьи 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 34, 45, 46 и 55 (часть 1) права владения, пользования и распоряжения имуществом обеспечиваются не только собственникам, но и иным участникам гражданского оборота. В тех случаях, когда имущественные права на спорную вещь, возникшие на предусмотренных законом основаниях, имеют другие, помимо собственника, лица — владельцы и пользователи вещи, этим лицам также должна быть гарантирована государственная защита их прав. К числу таких имущественных прав относятся и права добросовестных приобретателей.

Вместе с тем в силу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации и исходя из общеправового принципа справедливости защита права собственности и иных вещных прав, а также прав и обязанностей сторон в договоре должна осуществляться на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота — собственников, сторон в договоре, третьих лиц. При этом возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм.

...Осуществляя в соответствии со статьями 71 (пункты «в» и «о») и 76 Конституции Российской Федерации регулирование оснований возникновения и прекращения права собственности и других вещных прав, договорных и иных обязательств, оснований и последствий недействительности сделок, федеральный законодатель должен предусматривать такие способы и механизмы реализации имущественных прав, которые обеспечивали бы защиту не только собственникам, но и добросовестным приобретателям как участникам гражданского оборота.

В противном случае для широкого круга добросовестных приобретателей, проявляющих при заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность, будет существовать риск неправомерной утраты имущества, которое может быть истребовано у них в порядке реституции. Подобная незащищенность вступает в противоречие с конституционными принципами свободы экономической деятельности и свободы договоров, дестабилизирует гражданский оборот, подрывает доверие его участников друг к другу, что несовместимо с основами конституционного строя Российской Федерации как правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанность государства.

...Суды общей юрисдикции и арбитражные суды самостоятельно решают, какие нормы подлежат применению в конкретном деле. Вместе с тем в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Поэтому в тех случаях, когда неоднозначность и противо-

речивость в истолковании и применении правовых норм приводят к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, вопрос об устранении такого противоречия приобретает конституционный аспект и, следовательно, относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого нормативного акта, так и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), обеспечивает в этих случаях выявление конституционного смысла действующего права.

...Из статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой сделка, не соответствующая требованиям закона, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения, следует, что на сделку, совершенную с нарушением закона, не распространяются общие положения о последствиях недействительности сделки, если сам закон предусматривает «иные последствия» такого нарушения.

Поскольку добросовестное приобретение в смысле статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации возможно только тогда, когда имущество приобретается не непосредственно у собственника, а у лица, которое не имело права отчуждать это имущество, последствием сделки, совершенной с таким нарушением, является не двусторонняя реституция, а возврат имущества из незаконного владения (виндикация).

Следовательно, права лица, считающего себя собственником имущества, не подлежат защите путем удовлетворения иска к добросовестному приобретателю с использованием правового механизма, установленного пунктами 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации. Такая защита возможна лишь путем удовлетворения виндикационного иска, если для этого имеются те предусмотренные статьей 302 Гражданского кодекса Российской Федерации основания, которые дают право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя (безвозмездность приобретения имущества добросовестным приобретателем, выбытие имущества из владения собственника помимо его воли и др.).

...Содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон возвратить другой все полученное по сделке, — по их конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со статьями 166 и 302 Гражданского кодекса Российской Федерации — не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом, а потому не противоречат Конституции Российской Федерации.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон возвратить другой все полученное по сделке, поскольку данные положения — по их конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со статьей 302 Гражданского кодекса Российской Федерации — не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом.

2. Конституционно-правовой смысл положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делам граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева, основанные на истолко-

вании положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации, расходящегося с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 24 апреля 2003 г. № 7-П
«По делу о проверке конституционности положения пункта 8
постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года
«Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы
в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»
в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец»**

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, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева с участием представителя гражданки Л.М. Запорожец — адвоката В.М. Жуковского и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С. Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации В.П. Степалина, от Генерального прокурора Российской Федерации — Т.Л. Оксюка, от Министерства внутренних дел Российской Федерации — В.И. Жулева, от Министерства юстиции Российской Федерации — С.И. Никулина, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — В.И. Селиверстова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Гражданкой Л.М. Запорожец оспаривается конституционность положения, содержащегося в пункте 8 постановления Государственной Думы «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», которым предусматривается прекращение находящихся в производстве органов дознания, органов предварительного следствия и судов уголовных дел о преступлениях, совершенных до вступления в силу данного постановления, в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений по неосторожности, за которые предусмотрено максимальное наказание, не превышающее пяти лет лишения свободы.

Как следует из жалобы и иных материалов дела, гражданке Л.М. Запорожец в результате ненадлежаще проведенной операции при оказании стоматологической помощи был причинен вред здоровью, в связи с чем в отношении проводившего операцию врача было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью четвертой статьи 118 Уголовного кодекса Российской Федерации (причинение средней тяжести вреда здоровью по неосторожности, совершенное вследствие ненадлежащего

исполнения лицом своих профессиональных обязанностей), а Л.М. Запорожец признана по этому делу потерпевшей.

Постановлением Калининского районного суда Новосибирской области от 8 июня 2000 года данное уголовное дело было прекращено на основании подпункта «д» пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов». Определением судебной коллегии по уголовным делам Новосибирского областного суда от 17 июля 2000 года указанное решение было отменено в связи с тем, что суд первой инстанции применил амнистию на стадии судебного разбирательства без рассмотрения дела по существу, и дело направлено в тот же суд на новое рассмотрение со стадии судебного разбирательства. Однако 30 ноября 2001 года Калининский районный суд Новосибирской области в подготовительной части судебного заседания по ходатайству стороны защиты вновь вынес постановление о прекращении дела по тому же основанию. Потерпевшая Л.М. Запорожец, обжалуя указанное судебное решение, утверждала, что суд фактически уклонился от рассмотрения уголовного дела по существу и применил акт об амнистии, основываясь лишь на положении пункта 8 постановления Государственной Думы «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов».

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Л.М. Запорожец утверждает, что указанное положение предписывает судам прекращать вследствие акта об амнистии находящиеся в их производстве уголовные дела без рассмотрения по существу, лишая тем самым ее как потерпевшую по уголовному делу права на эффективную судебную защиту, включая компенсацию причиненного ущерба, а потому не соответствует статьям 1, 2, 6 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (часть 1), 21 (часть 1), 22 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 52 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

<...>

В.Д. Зорькин. ...Уважаемые коллеги, теперь вопросы задает другая сторона. Валерий Васильевич, у Вас есть вопросы к представителю стороны?

В.В. Лазарев. Ваша честь, два вопроса, если можно.

В.Д. Зорькин. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый Вячеслав Михайлович, не полагаете ли Вы, что в ходе рассмотрения дела Вашей заявительницы судом были нарушены действующие в то время нормы Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, да и ныне эти нормы есть в новом Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, нормы, которые обязывали суд довести дело до рассмотрения, постановить оправдательный или обвинительный приговор, имея в виду часть 4 статьи 5 УПК РСФСР, действовавшего в тот период?

В.М. Жуковский. Я понял Ваш вопрос. Можно второй?

В.В. Лазарев. Можно, конечно, и второй, но, наверное, в какой-то степени ответ на первый вопрос снял бы и второй вопрос. Но если Вам так удобнее, пожалуйста. Второй вопрос в том, не считаете ли Вы, что большая часть Вашей аргументации, которую, скажу заранее, я во многом разделяю, обращена к законодателю, а не к Конституционному Суду? Не полагаете ли Вы возможным соответствующие позиции удовлетворить в ходе законотворческого процесса без признания неконституционным пункта 8 настоящего постановления об амнистии?

В.М. Жуковский. Спасибо за вопрос. Начну с ответа на второй. Безусловно мы представляем себе сложность вопроса, поставленного перед Конституционным Судом. И, если даже жалобе не суждено быть удовлетворенной, мы полагаем, что Конституционный Суд в своем решении сможет сформулировать такие правовые позиции, которые безусловно станут ориентиром для законодателя. Но то, что на сегодняшний день правовая регламентация участия потерпевшего в уголовном деле является ущербной, это очевидно.

Что касается Вашего вопроса, то действительно есть положение, согласно которому суд, обнаружив то обстоятельство, что акт об амнистии распространяется в отношении конкретного лица, если этот факт обнаруживается в ходе судебного разбирательства, должен завершить рассмотрение дела постановлением о его прекращении. Вместе с тем в Уголовно-процессуальном кодексе нет ясного и внятного ответа (его не было в УПК РСФСР, его нет и в УПК РФ) о том, какой же объем судебного разбирательства должен предшествовать принятию такого решения. Мы постоянно говорим о полноценном, о полновесном судебном разбирательстве, исходя из того, что это судебное разбирательство, состоящее из пяти частей. И уж, как минимум, участие в таком разбирательстве для потерпевшего должно завершаться выступлением в судебных прениях. У меня все.

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич, у Вас есть еще вопросы?

В.В. Лазарев. Спасибо, не имею.

В.Д. Зорькин. ...Валерий Васильевич, Вам предоставляется слово. Полномочный представитель Государственной Думы в Конституционном Суде Валерий Васильевич Лазарев.

В.В. Лазарев. Уважаемый Председатель Конституционного Суда! Уважаемые судьи! Уважаемые участники процесса!

Как бы кому ни импонировало мнение о том, что амнистия или помилование — это пережиток монархизма, следует руководствоваться тем, что в нашей республиканской Конституции и тот и другой институты предусмотрены. И соответственно согласно пункту «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной Думы отнесено объявление амнистии. Это то право, которое Государственная Дума использует весьма часто, то право, которое, естественно, она будет использовать и впредь.

Традиционно амнистия рассматривается как акт милости, как акт гуманизма по отношению к людям оступившимся, по отношению к тем, кто совершил менее опасные деяния, к тем, кто раскаялся, когда ни сам правонарушитель, ни его деяние не представляют большой общественной опасности. И чаще всего амнистия воспринимается обществом адекватно этой гуманистической линии.

Только один раз в нашей отечественной истории общество содрогнулось от проведенной амнистии и до настоящего времени не без содрогания опять же вспоминает об этом факте, имея в виду амнистию 1953 года. Однако ни тогда, ни сегодня не было, как мне кажется, и нет надлежащей аналитики того, в какой степени амнистия грозит безопасности общества в целом и безопасности отдельных граждан. Если на одну минуту признать, что актом

амнистии ущемляются права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации), то очень трудно или совсем даже невозможно доказать, что это делается в чьих-либо интересах, в каких-либо интересах, имея в виду часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Говорить о законных интересах осужденных применительно к случаям амнистии нельзя. А одной из определяющих позиций главы 2 Конституции является та, что нельзя осуществлять права и свободы человека и гражданина в нарушение прав и свобод других лиц.

Принцип гуманизма зафиксирован в статье 6 Уголовного кодекса Российской Федерации. И он гласит: «Уголовное законодательство Российской Федерации обеспечивает безопасность человека». Представляется, что речь идет, прежде всего, о человеке правомерного поведения. Представляется, что эта норма статьи 6 Уголовного кодекса полностью соответствует позиции новой Конституции Российской Федерации, когда права человека, прежде всего права действительно правомерно ведущих свой образ жизни, являются главенствующими и определяющими.

В главе о принципах уголовного судопроизводства на первом месте стоит защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений. И еще один принцип, который имеет прямое отношение к рассмотрению рассматриваемых сегодня вопросов: никто не может быть признан виновным в совершении преступления иначе как по приговору суда.

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» принималось, как известно, в некоторой спешке. И только одно обстоятельство дебатировалось — насколько перенаселены наши места заключения, и какое число преступников подпадает под амнистию.

Совершенно случайно Конституционный Суд в Постановлении от 5 июля 2001 года № I-П вынужден был констатировать, цитирую, и цитата эта будет длинная, поскольку в данном случае она является все-таки определяющей, она являлась определяющей в том числе и для законодателя, когда он возвращался к этой проблеме: «Как и при осуществлении любых других государственных полномочий, Государственная Дума при объявлении амнистии связана положениями Конституции Российской Федерации об основах конституционного строя (статья 16, часть 2), предопределяющими обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы как непосредственно действующие, а также охранять нравственность, здоровье, права и законные интересы граждан, в том числе от преступных посягательств и злоупотреблении властью, обеспечивая законность, правопорядок, общественную безопасность (глава 2; статья 71, пункт «о», статья 72, пункт «б» части 1 Конституции Российской Федерации).

В силу этого при освобождении одних лиц от уголовной ответственности и наказания за деяния наиболее опасные для охраняемых Конституцией Российской Федерации ценностей Государственная Дума, реализуя в акте об амнистии гуманистические задачи, в то же время должна взвешивать конкурирующие конституционные ценности и, исходя из обеспечения их

баланса, не может допускать, чтобы права других лиц и являющиеся необходимым условием их реализации законность, правопорядок и общественная безопасность были поставлены под угрозу нарушения.

Иное не согласуется с вытекающим из конституционно-правовой характеристики России как правового государства (статья 1 Конституции Российской Федерации) требованием справедливости и соразмерности при регулировании общественных отношений и может рассматриваться как противоречие Конституции Российской Федерации».

И далее в общем-то дается известная оценка Конституционным Судом: «При принятии Постановления Государственной Думой такой подход не получил каких-либо объяснений и обоснований, которые позволили бы признать его согласующимся с конституционной ответственностью государства за обеспечение общественной безопасности, прав и законных интересов граждан...»

Конечно, контекст, в данном случае — позиция Конституционного Суда, может быть несколько иной в свете того запроса, который тогда рассматривался, но мне кажется, это принципиально важная позиция методологического характера, и она, полагаю, в перспективе всегда будет учитываться законодателем.

К сожалению, никогда еще не было предметом специального обсуждения гарантирование прав потерпевших в случаях, когда прекращаются уголовные дела, находящиеся в производстве органов дознания, следствия и судов, по которым судебное рассмотрение не состоялось, приговоры в отношении соответствующих лиц не выносились.

Права подозреваемых и обвиняемых в этом случае гарантированы, в том числе в свете того Постановления Конституционного Суда, которое здесь упоминал уважаемый Вячеслав Михайлович, поскольку было сказано, что обвиняемый имеет право настаивать на судебном рассмотрении, поскольку он имеет право обжаловать состоявшееся решение в этом плане об амнистии, и в этом отношении применительно к обвиняемому его право гарантировано, и мы даже знаем случай, когда гражданин настаивал на рассмотрении его дела в суде и был оправдан.

Понятно, что мы могли бы отвлечься от конкретных обстоятельств того дела, которое сегодня послужило основанием и поводом для рассмотрения его Пленумом Конституционного Суда. Хотя можно отвлечься от этих обстоятельств в какой-то степени и даже в том плане, что дело это специфично и могло быть вполне рассмотрено надлежащим образом соответствующими судебными инстанциями.

Уважаемый Вячеслав Михайлович говорил, что там имело место и давление, поскольку подсудимая являлась должностным лицом, — лоббирование соответствующих интересов и так далее. Видимо, в силу разных обстоятельств суды не вынесли правосудного решения соответствующей инстанцией, не решили так, как требовал УПК РСФСР действующий...

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич! Извините, я вынужден Вас прервать. В Конституционном Суде не допускается оценка законности, обоснованности принятых судами общей юрисдикции решений, которые прилагаются к жалобам. Я прошу Вас не допускать этого.

В.В. Лазарев. Ваша честь! Придется учесть это замечание. Хотя без оценок состоявшихся решений очень сложно...

В.Д. Зорькин. Валерий Васильевич! Я еще раз подчеркиваю: статья 3 Закона запрещает Конституционному Суду исследовать и проверять факты, которые положены в основу законности, обоснованности решений судов, поэтому проверять не допускается. Конституционный Суд неоднократно в своих постановлениях указывал на это обстоятельство, мы связаны, и поэтому Вы не можете как сторона делать предположение о незаконности принятых решений.

В.В. Лазарев. Прошу извинить! В любом случае, можно отвлечься от фактических обстоятельств дела, и Конституционный Суд действительно не входит в фактические обстоятельства дела и в оценке состоявшихся решений (как сейчас это уточнили), но вот те аргументы, которые приводятся заявительницей, которые прозвучали соответственно в выступлении ее адвоката, они, как мне представляется, — аргументы в защиту прав потерпевшего, они заслуживают всяческого внимания.

В данном случае я не изменяю какой-либо своей позиции или не изменяю позиции Государственной Думы, если вспомнить то дело единственное, о котором Вы упомянули в защиту потерпевшего, в том процессе в этом зале я выступал последовательным защитником прав и интересов потерпевшего.

С этой точки зрения никакой измены каким-либо принципам нет, а есть лишь следование соответствующим позициям Конституционного Суда, в частности и тем, на которые сослался господин Жуковский.

Более того, помимо тех норм, на которые ссылается заявительница, следовало бы обратить внимание на соответствующие международно-правовые документы. Назову только один замечательный в этом отношении документ — Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью от 29 ноября 1985 года, где потерпевшему как бы должна (!) гарантироваться реализация всех его прав на всех стадиях судебного процесса.

Вот после такой первой части своего выступления, которое, как Вы понимаете, совпадает с озабоченностью тем обстоятельствам, что, увы, далеко не во всем, далеко не полнокровно, далеко не полно права потерпевших, и в данном конкретном случае при объявлении амнистии, обеспечиваются. И в этом плане можно было бы сослаться на очень хороший содержательный анализ одного из экспертов, одного из специалистов, которых Вы привлекли. Я имею в виду заключение Бойко, исключительно, на мой взгляд, содержательное в этом плане. Вот после такого признания этой проблемы, после того... мне представляется необходимым апеллировать непосредственно к законодателю, с тем чтобы более полно учитывать и закреплять, может быть, в общем законе об амнистии предусмотреть соответствующие нормы, которые бы более полно учитывали интересы потерпевших. Кстати, заключение Уполномоченного по правам человека также направлено на то, чтобы законодатель эти вопросы решил в полной мере, учитывая интересы потерпевших. Хотя следовало бы оговориться, к сожалению, я только сегодня вот эти два заключения получил — и то и другое — и по-настоящему, может быть, не успел их проработать. Но, мне кажется, что у Уполномоченного по правам

человека есть возможности соответствующие вопросы будировать и в Государственной Думе. Он не делает заключения о неконституционности пункта 8 постановления об амнистии. И в этом плане вот этот поворот как раз, мне кажется, самый правильный. Почему?

Потому что заявительница, гражданка Запорожец, и мы сегодня убедились в этом, когда уточнялся предмет обращения в Конституционный Суд, она ставит под сомнение не все дела, которые возникают в связи с освобождением от уголовной ответственности по нереабилитирующим обстоятельствам, а те дела, которые находятся в производстве следователя, дознавателя или где-то еще. Она ставит вопрос только о суде и о том, что суд должен был бы рассмотреть дело по существу. Вот это обстоятельство позволяет, как мне кажется, Конституционному Суду, одновременно обозначив даже те позиции, которые обозначены в названном постановлении, одновременно рассмотреть всю проблему в рамках заявленного ходатайства.

И с этой точки зрения имеет место быть в настоящем деле просто-напросто нарушение соответствующими... Опять мне нельзя говорить об этом, а я все время в это упираюсь, и в заключении Комитета по законодательству, которое сейчас буду просить приобщить к делу, мы говорим, чтобы у Суда имелась возможность удовлетворить интересы потерпевшего, соблюдая часть четвертую статьи 5 УПК РФ.

Таким образом, интересы заявительницы могли быть в правоприменительном процессе удовлетворены.

Позиция Государственной Думы изложена... То есть те рассуждения, которые имели место в первой части моего выступления, это рассуждения доктринального плана, своего рода если не полемика, то рассуждения, навеянные той аргументацией, которая содержится здесь, и аргументацией, которая содержится в многочисленных заключениях ведомств и научных работников, специалистов.

Но позиция Государственной Думы выражена в заключении профильного комитета по законодательству, и сводится она к тому, эта позиция, основное содержание этого документа, сводится к тому, что в конкретном деле заявительницы суд согласно действовавшему законодательству, должно быть рассмотрено дело и вынесен оправдательный или обвинительный приговор.

Поскольку с учетом всей совокупности норм речь идет не об освобождении судом подозреваемых или обвиняемых от уголовной ответственности, об освобождении осужденных от наказания, нет оснований для признания положений пункта 8 постановления неконституционным.

Вот этот документ я и попрошу приобщить к делу. Спасибо.

В.Д. Зорькин. Спасибо, Валерий Васильевич. У Вас все?

В.В. Лазарев. Да.

В.Д. Зорькин. Вячеслав Михайлович, у Вас будут какие-либо вопросы к представителю стороны?

В.М. Жуковский. Нет, Ваша честь.

В.Д. Зорькин. Уважаемые судьи, есть ли у вас вопросы к представителю Государственной Думы? Николай Семенович, пожалуйста.

Н.С. Бондарь. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы сослались на пункт 4 статьи 5 УПК, который позволяет разрешить проблему.

В.В. Лазарев. Да.

Н.С. Бондарь. Обжалуется заявителем соответствующий пункт 8 постановления Госдумы, который действует в системном единстве с другими уголовно-процессуальными нормами. На тот момент действовал старый УПК и соответственно пункт 4 статьи 5. Если, допустим, будет рассматриваться это дело в новых условиях действия нового УПК, как быть?

В.В. Лазарев. Ваша честь, полагаю, что в данном случае аналогично вопрос решается пунктом 3 статьи 27 и пунктом 8 статьи 302 уже Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Практически имеет место повторение той нормы, которая имелась в старом УПК. Так вот мы и фиксируем это в названном документе.

Н.С. Бондарь. Что Вы имеете в виду, когда говорите, что практически?

В.В. Лазарев. То есть суды обязаны в данном случае рассматривать дело по существу и, соответственно, решать дело об амнистии с учетом того, каковы будут результаты этого рассмотрения. Я, например, не убежден в том, что, рассматривая дело по существу, не было бы переквалификации на другую статью. Не убежден в том, что осталась бы именно неосторожность, могла бы появиться и вина иного рода. С этой точки зрения рассмотрение дела по существу уже давало бы возможность принять правильное решение, и если бы это был обвинительный приговор, решение об амнистии было бы связано с итогом приговора, имея в виду и число тех лет, которые бы суд определил в приговоре как лишение свободы, меру наказания. В зависимости от этого решался бы вопрос и определялась вина и все остальное.

Н.С. Бондарь. Спасибо.

В.Д. Зорькин. Спасибо. Все, Николай Васильевич?

Валерий Васильевич, позвольте один вопрос к Вам? Правильно ли я понял Вашу позицию, что Ваш тезис о том, что у суда имелась возможность на основе действующего уголовного процессуального законодательства рассмотреть дело до конца по существу с вынесением приговора как означающее, что положение пункта 8, первого абзаца, о том, что прекратить уголовные дела, находящиеся в производстве судов, оно не должно применяться судами?

В.В. Лазарев. Мне кажется, что в свете иных норм это положение пункта 8 можно интерпретировать именно таким образом, что суды должны следовать нормам Уголовно-процессуального кодекса. И с этой точки зрения, при такой интерпретации, при рассмотрении в системе, при системном толковании, во всяком случае, становится проблематичной постановка вопроса о конституционности или неконституционности этой нормы.

Я имею в виду применительно к судам.

В.Д. Зорькин. Да, конечно. Хорошо, спасибо. Анатолий Яковлевич, пожалуйста.

А.Я. Слива. У меня так называемый отложенный вопрос. Только что роздано обращение к суду заявительницы Запорожец ее представителем. Я бы просил представителя Государственной Думы в своем заключительном слове отреагировать на него.

В.В. Лазарев. Хорошо. Вообще следовало бы отреагировать еще и на многочисленные заключения. Может быть, есть в этом необходимость —

вернуться в заключительном слове к целому ряду позиций, которые в этих заключениях содержатся. Очень интересно, хотя заранее могу сказать, что более всего мне импонирует наряду с названными еще и позиция Минюста. Там так же адресуются проблемы, решение проблем — законодателю. Мне кажется, что это правильно.

В.Д. Зорькин. Анатолий Яковлевич, у Вас еще есть какие-то пожелания?

А.Я. Слива. Я просил бы обязательно отреагировать...

В.Д. Зорькин. Но для этого нам надо эти документы приобщить.

В.В. Лазарев. Пока я их не видел.

В.Д. Зорькин. Больше нет вопросов, Анатолий Яковлевич? Нет. Анатолий Леонидович, пожалуйста.

А.Л. Кононов. Ваш оппонент, у него был тезис (у Вячеслава Михайловича) об ущербности регламентации участия потерпевшего в нашем УПК. Есть другая точка зрения в том же заключении (по-моему, Бойко), которое вам понравилось. Там есть другой тезис, что наш УПК, наоборот, пошел гораздо дальше, чем требования международных пактов о защите прав потерпевшего. Вы к какой точке зрения склоняетесь?

В.В. Лазарев. Мне кажется, что одно другому особенно-то не противоречит. Если даже новый УПК пошел гораздо дальше, то тем не менее есть возможности и для дальнейшего развития Уголовно-процессуального кодекса. Во всяком случае, я согласен с Бойко, когда он говорит, что у потерпевшего гораздо больше возможностей, и он перечисляет по пунктам возможности в уголовном процессе порешать свои задачи, нежели в гражданском процессе. И с этой точки зрения, конечно же, нельзя УПК в этой части ставить под сомнение.

А.Л. Кононов. А чем больше-то?

В.В. Лазарев. Он приводит там много пунктов, на семь пунктов, говорит он, больше. Я, конечно, не являюсь специалистом в области уголовно-процессуального права. Вообще сегодня мое положение своеобразно, поскольку я просто оппонент.

А.Л. Кононов. Я не говорю о количестве правомочий, я говорю о качестве: больше возможности в уголовном, чем в гражданском, защитить свои права.

В.В. Лазарев. На мой взгляд, в гражданском процессе будут исходить из того, что зафиксировано. Если там зафиксировано: «менее тяжкие телесные повреждения» — в тех документах, которые явились основанием для вынесения актов об амнистии, то, соответственно, суд уже связан этим, а в уголовном процессе у потерпевшего имеются возможности показать здесь очень многое. Состязательности лишаются — это самое главное. Это самое основное, что, мне кажется, в данном случае нарушается.

В.Д. Зорькин. Анатолий Леонидович, все у Вас? Валерий Васильевич, спасибо.

Заключительное слово

В.В. Лазарев. Высокий Суд, я не хотел бы быть неправильно понятым, поскольку я так же, как и уважаемый Вячеслав Михайлович, вижу конституционные проблемы, которые вытекают из данного обращения в

Конституционный Суд. Вне всякого сомнения, здесь целый ряд конституционных проблем, в частности самая главная, самая основная — это конституционная проблема надлежащего обеспечения прав потерпевшего в случае объявления амнистии. В особенности в тех случаях, когда она объявляется по нереабилитирующим обстоятельствам, в особенности в тех случаях, когда дело уже находится в суде, но прекращается не доходя до финала, до рассмотрения его по существу.

С этой точки зрения, конечно же, Постановление от 5 июля 2001 года является базовым, поскольку содержит целый ряд определяющих положений, позволяющих, с одной стороны, как мне кажется, сориентировать законодателя на надлежащую проработку всех этих вопросов в процессе своей законодательной деятельности, а с другой стороны, поскольку указывает на акт об амнистии как на специфический, как на своеобразный акт законодательного регулирования, дает основание признать пункт 8 конституционным, поскольку его надо интерпретировать в связи с иными нормами нашего законодательства, в частности и со статьей 80 Уголовного кодекса, и с иными нормами, определяющими порядок деятельности суда в случае объявления амнистии, имея в виду уже и новое уголовно-процессуальное законодательство.

Вообще, на мой взгляд, амнистия, своеобразие этого акта об амнистии, этого закона об амнистии, поскольку Конституционный Суд приравнял его к закону, в том, что он (может быть, это прозвучит грубо, но мне кажется, что это так) временно устраняет наказуемость определенного числа деяний в отношении определенного числа определенных категорий лиц. Временно устраняет наказуемость. Конечно, это не чисто, это грубо, и далеко не все последствия могут отсюда в нашем законодательстве прослеживаться, но тем не менее это так. И с этой точки зрения приходится мириться, поскольку этот институт конституционный, и никто не ставит под сомнение, в том числе даже и заявительница, конституционность этого института. Речь идет только о том, в полной ли степени при реализации этого акта об амнистии обеспечиваются интересы потерпевшего.

Кстати, есть пункт 8 постановления о порядке применения акта об амнистии, почему-то никто его ни в тех письменных заключениях не упоминал, ни в выступлениях оно не фигурирует. Но есть ведь постановление о порядке применения постановления Госдумы об объявлении амнистии. И вот пункт 8: лица, подпадающие под действие постановления об амнистии, не освобождаются от обязанности возместить вред, причиненный в результате совершенных ими противоправных действий. Прямое указание Государственной Думы. Но даже при таком указании полагаю правильной позицию заявительницы и ее представителя здесь, согласно которой уровень возмещения этого вреда мог бы быть иным, если бы в суде дело было доведено до логического конца.

И с этой точки зрения вот теперь уже, уважаемый Анатолий Яковлевич, обращаясь к соответствующему документу, который был приобщен здесь к материалам дела, я должен заметить, что нельзя вот так трактовать пункт 8 постановления об амнистии, как трактует его заявительница. А она считает, что фраза «прекратить уголовные дела, находящиеся в производстве судов»

не содержит никакого другого смысла, кроме как запрет суду на рассмотрение по существу. Или пункт 8 постановления Госдумы обязывает суд производство по уголовному делу прекратить в любом случае. Да, конечно, прекратить, как говорится в пункте, но только тогда, когда будут в результате полного рассмотрения всех обстоятельств установлены те основания, которые обозначены в этом пункте 8 постановления. Следовательно, суду просто надо следовать иным нормам нашего законодательства. В данном случае с этой точки зрения, конечно же, нельзя согласиться с заявительницей, что этот пункт 8 исключает...

Но, с другой стороны, вынужден повторить это, целый ряд аргументов, обстоятельств, которые приводятся в жалобе и в этом обращении, которое вы приобщили к делу, они заслуживают самого-самого тщательного анализа. Я, например, нахожу правильным то положение, что в нашей практике иногда принижается статус самого суда, что мнение следователя возводится в абсолютную истину. Полагаю, что это находится в противоречии с принципом разделения властей к тому же. Почему в данном случае кто-то решает и вопросы виновности? Я уже не ссылаюсь на целый ряд постановлений Конституционного Суда, где по этому поводу много и хорошо сказано. Почему кто-то в данном случае решает за суд? С этой точки зрения, конечно же, доступ к тому надлежащему правосудию... совершенно справедливы требования потерпевшего. И с этой точки зрения, конечно же, в законодательстве надо более полно учитывать все эти позиции.

Вот это два пункта из ее дополнительного обращения. С одним я согласен. С другим... То, что она пять раз обращалась в Генеральную прокуратуру, четыре надзорные жалобы написаны в Верховный Суд, конечно же, и ссылка в связи с этим на статью 405 УПК РФ, поскольку статья 405 не позволяет в том порядке, о котором идет речь, вину усиливать обвиняемого, подозреваемого и так далее. Конечно, эта ссылка также вообще должна быть каким-то образом принята во внимание, но опять же не здесь, не в Конституционном Суде решать эту проблему — проблему того, как надо учесть здесь. А учесть надо. Учесть позицию в том числе и потерпевшего надо, вне всякого сомнения, и в связи с этим.

Словом, не вижу большой разницы между той жалобой и вот этим дополнительным обращением. Просто здесь, может быть, даже несколько публицистично и в очередной раз по пунктам и точно обращается ваше внимание на те моменты, которые, конечно, надо осмысливать именно с точки зрения конституционности последующих актов и законодательной деятельности Государственной Думы.

Никто, кстати, не задается вопросом: в каком плане надо признать пункт 8, если вдруг признавать его неконституционным? Какие последствия в данном случае разворачиваются? Это же очень серьезная проблема. Почему в данном случае вопросом этим не задаются? Полагаю, что здесь возникли бы такие вопросы, такие проблемы, которые бы в практике оказались весьма и весьма затруднительно решаемыми. Не случайно Конституционный Суд отказал в принятии заявления Уполномоченного по правам человека, когда он просил разъяснить то постановление Конституционного Суда. Просто-напросто здесь очень сложные проблемы именно практического

порядка. И с этой точки зрения, полагаю, есть возможность как-то сориентировать законодателя на обеспечение прав потерпевшего без признания данного пункта 8 постановления об амнистии неконституционным.

Такова моя позиция. Спасибо.

Позиция Конституционного Суда

...Материально-правовые и процессуальные нормы, содержащиеся в акте об амнистии, должны быть согласованы с положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего закрепляющими конституционные основы правового государства, в том числе приоритет и непосредственное действие Конституции Российской Федерации, разделение властей, запрет произвола, требования справедливости и соразмерности, а также связанности Конституцией Российской Федерации и законом реализующих амнистию органов государственной власти, включая суды, ответственность государства за действия его органов и должностных лиц.

...Реализация акта об амнистии в отношении лиц, которые обвиняются в совершении преступлений или осуждены за деяния, подпадающие под действие амнистии, не должна быть связана с лишением тех, кто пострадал от преступлений, их конституционного права на судебную защиту и восстановление в нарушенных правах и интересах, — ни объем, ни степень гарантированности потерпевшим указанных прав не могут зависеть от того, было ли государством реализовано его правомочие по осуществлению уголовного преследования или же оно отказалось от этого, издав акт об амнистии. Иное приводило бы к нарушению не только закрепленного в статье 52 Конституции Российской Федерации права потерпевшего на обеспечение ему государством доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба, но и провозглашенного в статье 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и судом.

...Решение о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему лицу основанию, не подменяя собой приговор суда, по своему содержанию и правовым последствиям не является актом, которым устанавливается виновность обвиняемого в том смысле, как это предусмотрено статьей 49 Конституции Российской Федерации. При выявлении такого рода оснований к прекращению уголовного дела (к их числу относится и акт об амнистии) лицо, в отношении которого уголовное дело подлежит прекращению, вправе настаивать на продолжении расследования и рассмотрения дела в судебном порядке (часть вторая статьи 27 УПК РФ, часть пятая статьи 5 УПК РСФСР). Потерпевший же вправе приводить свои доводы против прекращения уголовного дела в связи с объявлением амнистии, а в случае вынесения решения о прекращении уголовного дела — оспорить его по мотивам незаконности и необоснованности в установленном процессуальным законом судебном порядке (пункт 18 части второй статьи 42 и статья 127 УПК РФ, статья 331 УПК РСФСР). Тем самым лицам, заинтересованным в исходе дела, обеспечивается судебная защита их прав и законных интересов в рамках уголовного судопроизводства.

...Если вопрос о применении амнистии решается на стадии судебного разбирательства, суд продолжает рассмотрение дела в обычном порядке до его разрешения по существу путем постановления приговора. В соответствии с действующими правилами судебного разбирательства, закрепленными в статьях 240 и 244 УПК РФ (статьи 240 и 245 УПК РСФСР), суд принимает решение о применении в отношении подсудимого амнистии после того, как сам установит наличие соответствующих оснований и условий, т.е. после проведения с участием сторон непосредственного исследования всех имеющихся по делу доказательств и заслушивания мнения как

стороны обвинения, так и стороны защиты относительно наличия или отсутствия события преступления, виновности подсудимого, квалификации содеянного, а также по иным имеющим значение для разрешения дела вопросам.

...Обязанность государства гарантировать защиту прав потерпевших от преступлений, в том числе путем обеспечения им адекватных возможностей отстаивать свои интересы в суде, вытекает также из положений статьи 21 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которым достоинство личности охраняется государством и ничто не может быть основанием для его умаления. Применительно к личности потерпевшего это конституционное предписание предполагает обязанность государства не только предотвращать и пресекать в установленном законом порядке какие бы то ни было посяательства, способные причинить вред и нравственные страдания личности, но и обеспечивать пострадавшему от преступления возможность отстаивать свои права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами, поскольку иное означало бы умаление чести и достоинства личности не только лицом, совершившим противоправные действия, но и самим государством.

Приведенные положения Конституции Российской Федерации, как и более общие ее нормы, провозглашающие человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту как непосредственно действующих — обязанностью государства (статьи 2 и 18), предписывают законодателью установить уголовно-процессуальные механизмы, в максимальной степени способствующие предупреждению и пресечению преступлений, предотвращению их негативных последствий для охраняемых законом прав и интересов граждан, а также упрощающие жертвам преступлений доступ к правосудию с целью восстановления своих прав и получения необходимой компенсации.

...Отказываясь от уголовного преследования отдельных категорий лиц вследствие амнистии, оно не должно ограничивать незыблемые конституционные права человека и гражданина, включая закрепленные статьями 46 (часть 1) и 52 Конституции Российской Федерации права потерпевших от преступлений, которые по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению.

То обстоятельство, что потерпевшему по делам публичного и частно-публичного обвинения не предоставлено право предопределять решение суда о применении акта об амнистии, само по себе не может расцениваться как основание для его отстранения от решения иных вопросов по уголовному делу, находящемуся в производстве суда. Потерпевшему по такому делу должна быть предоставлена возможность отстаивать свою позицию по существу рассматриваемых вопросов, что предполагает его право доказывать отсутствие оснований для прекращения дела и незаконность применения амнистии.

...В силу принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) суд в случае амнистии должен обеспечить потерпевшему процессуальные гарантии реализации его прав на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба, аналогичные тем, которые предоставляются потерпевшим по делам, по которым амнистия применению не подлежит или применяется после вынесения приговора. Исходя из признания процессуального равенства потерпевших при восстановлении их в правах путем уголовного или гражданского судопроизводства им должны обеспечиваться равные условия, включая оказание содействия со стороны государства в лице его уполномоченных органов в получении доказательств, подтверждающих факт причинения вреда в результате противоправного деяния. При этом судебная оценка в гражданском деле материально-правовых оснований возмещения причиненного преступлением вреда не может ограничиваться выводами осуществлявших уголовное судопроизводство органов, изложенными в

постановлении о прекращении уголовного дела вследствие амнистии, в случае несогласия с ними потерпевшего.

...Признанием рассматриваемого положения не противоречащим Конституции Российской Федерации не исключается право законодателя принять дополнительные нормативные решения, включая специальный законодательный акт о порядке объявления и применения амнистии, относительно процедур, компенсирующих для потерпевших по уголовным делам отказ государства от уголовного преследования совершивших преступления лиц вследствие применения акта об амнистии, с тем чтобы наиболее эффективно гарантировать конституционные права всех участников уголовного судопроизводства, затронутые в результате издания и последующего применения акта об амнистии.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», поскольку по своему конституционно-правовому смыслу данное положение в системе уголовно-правового и уголовно-процессуального регулирования не препятствует суду рассмотреть находящееся в стадии судебного разбирательства уголовное дело по существу с последующим решением вопроса о применении акта об амнистии, а также не лишает потерпевшего права на доступ к правосудию и права на эффективную судебную защиту в установленных законом процессуальных формах.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 27 мая 2003 г. № 9-П

«По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишникова, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего М.В. Баглая, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой

с участием гражданина П.Н. Белецкого и его представителя — адвоката В.А. Семенова, гражданина Р.В. Рукавишникова и его представителя — адвоката Л.В. Ражновой, гражданина В.Л. Соколовского и его представителей — адвокатов Е.А. Макаровой и Р.Б. Шилоносова, представителя гражданина Н.И. Таланова — адвоката С.В. Огурцова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева и представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — члена Совета Федерации Ю.А. Шарандина

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В. Селезнева, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, а также представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М. Бризицкого, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам — А.А. Устинова, исследо-

вав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Статьей 199 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривается уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов с организации путем включения в бухгалтерские документы заведомо искаженных данных о доходах или расходах либо иным способом, а равно от уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с организации, совершенное в крупном или особо крупном размере.

...По мнению заявителей, статья 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в части, предусматривающей уголовную ответственность за уклонение от уплаты налогов «иным способом», как допускающая в силу неопределенности понятия иного способа уклонения от уплаты налогов произвольное истолкование, а следовательно, и применение содержащейся в ней нормы нарушает конституционные принципы правового государства и равенства всех перед законом и судом, а потому противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 15, 19 (часть 1), 49, 54 (часть 2), 55 (часть 1) и 57.

<...>

М.В. Баглай. Спасибо. Мы заслушали представителей и заявителей. Пожалуйста, представители другой стороны, Вам представляется возможность задать вопросы. Валерий Васильевич Лазарев, пожалуйста, представитель Государственной Думы в Конституционном Суде.

В.В. Лазарев. Если можно, я задам вопрос адвокату Огурцову. Скажите, пожалуйста, Ваш доверитель уплатил налог?

С.В. Огурцов. Данную недоимку он не доплатил. Он уплачивал только текущий налог.

В.В. Лазарев. Не понял, уплатил или не уплатил? Уклонился или не уклонился от уплаты налога, другими словами?

С.В. Огурцов. В полном объеме не уплатил.

В.В. Лазарев. Нет вопросов. Вопросы к Макаровой. Я бы все-таки хотел услышать Ваше пояснение относительно интерпретации той конституционной нормы, которая обязывает платить налоги. Вот этот случай или другой, когда предприниматель не уплатил налог, есть ли это уклонение от обязанности платить налог?

Е.А. Макарова. На мой взгляд, так как норма уголовного закона не определена точно, то и вопрос, мне кажется, задан не совсем точно. Да, статьей 57 Конституции предусмотрена обязанность каждого налогоплательщика платить законно установленные налоги и сборы. И в то же время предусмотрена ответственность за неисполнение этой обязанности. Но в уголовном законе предусмотрена ответственность не за неисполнение, не за неуплату налогов, а за уклонение определенными способами. Причем, один из них точно указан в законе, а перечень других остается в открытом списке.

В.В. Лазарев. Вы понимаете, что я задаю этот вопрос только потому, что через все Ваше выступление не один раз было употреблено понятие «легальное уклонение от уплаты налогов». Легальное, то есть законное уклонение от уплаты налогов. Я никак этого не могу взять в толк, только поэтому задаю Вам этот вопрос.

Е.А. Макарова. Я имела в виду те возможности...

В.В. Лазарев. Возможности уклонения — законные, легальные?

Е.А. Макарова. Да, уклонения.

В.В. Лазарев. Нет вопросов.

Е.А. Макарова. Я хотела бы закончить. Я имела в виду те возможности уклонения от уплаты налогов (опять речь идет о термине, который не определен официально) для налогоплательщика, чтобы уменьшить свою налогооблагаемую базу...

<...>

М.В. Баглай. Еще вопросы есть? Вопросов нет. Спасибо. Тогда мы переходим к заслушиванию представителей стороны, издавшей оспариваемый акт. Первым выступает Лазарев Валерий Васильевич, постоянный Представитель в Конституционном Суде, доктор юридических наук, профессор. Пожалуйста.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий, уважаемые судьи, уважаемые участники процесса! Попалась мне на глаза газета, которая так и называется «Газета», пятничный номер. Помимо того, что там вновь раздается обвинение в адрес «Спартака», который 7 миллионов долларов вывел из-под уплаты налога, здесь есть еще очень интересная статья, которая называется «Космические схемы неуплаты налогов», где говорится, что нефтяниками только по Байконуру, по одному небольшому региону, с точки зрения Генеральной прокуратуры, не уплачено 42 миллиарда налогов. Сами нефтяники признают, что только четыре с чем-то миллиарда не уплачено. Они их возместили.

Говорю это только к тому, что, конечно же, проблема очень серьезная. Она касается серьезных экономических процессов, возможно экономической безопасности. Она касается, естественно, экономических интересов предпринимательства. И с этой точки зрения процесс приобретает, конечно же, очень серьезное значение. Но это с точки зрения, наверное, сути вопросов, тех вопросов, которые должны разрешаться законодателем в той же Государственной Думе.

Что касается юридических нюансов, юридических вопросов, которые здесь возникают, то сегодня тот случай, когда нельзя сказать, что позиция Государственной Думы является вполне определенной. Нет, конечно, эта позиция вполне определена в том законе, который явился для заявителей предметом оспаривания на предмет в данном случае конституционности. Несомненно, поскольку в 1998 году депутаты вносили специальные дополнения-поправки в статью 199 Уголовного кодекса, то воля была выражена вполне определенно. Депутаты хотели, чтобы неуплата, уклонение от уплаты налогов (они названы и иными способами, если это имеет место при крупном размере ущерба) влекли уголовную ответственность (при крупном или вторая часть — при особо крупном).

Возможно, не самым лучшим образом внесли дополнения. Возможно, следовало убрать и тот способ, который обозначен сегодня. Не случайно у Министерства юстиции возник вопрос, а не аналогичные ли все иные способы тому, который обозначен в этой норме? Вопрос возник. Но, используя все возможные приемы толкования, вне всякого сомнения, воля выражена однозначно: любое уклонение от уплаты налогов, если речь идет о крупном размере ущерба, наказывается в уголовно-правовом порядке.

Почему же воля законодателя сегодня не так ясна, если она специализированно выражена в 1998 году? Только по одной причине. В Государственной Думе сегодня фигурирует несколько законопроектов, в том числе два из них, которые дают такую редакцию нормы статьи 199, которая обходится без употребления данных понятий. И, в частности, один из этих законопроектов Советом Государственной Думы принят, и соответственно Комитет — профильный комитет по законодательству — рекомендовал принять законопроект, который исходит от Президента, для принятия в первом чтении. Казалось бы, все становится ясным.

Но, на мой взгляд, нет. И вот почему. Во-первых, Президент вносит законопроект не по причине того, что какие-то нормы не соответствуют Конституции. Президент вносит законопроект в интересах гуманизации уголовно-правовой политики. Это есть и в объяснительной записке... и соответствующее в скобках имеется наименование — в интересах гуманизации.

Во-вторых, пока проект находится на рассмотрении депутатов, пока он будет рассматриваться в первом чтении, пока воля только одного Комитета выражена и пока воля выражена лишь на принятие концепции законопроекта, очень сложно говорить о том, что соответствующие поправки в норму статьи 199 будут приняты.

И наконец, в-третьих, в свете, возможно, даже последних событий, вообще в свете той обстановки криминальной, которая имеет место быть, еще вопрос третий: принята ли будет вообще концепция гуманизации уголовно-правовой политики?

Возможно, да. Но будет ли она принята по отношению к преступлениям с серьезными последствиями, сомневаюсь. Вообще можно было бы отказаться от рассмотрения данного дела в Конституционном Суде, поскольку идет законодательный процесс. То есть только 10 апреля Комитет рекомендовал к принятию в первом чтении. Это совсем недавние, так сказать, события. Когда принимали к производству это дело, еще не было такого рода обстоятельств. Но думаю, что все-таки Конституционный Суд может рассматривать с окончательным решением и по той причине, что есть, действительно, вопросы юридического плана, есть заявители, которые имеют конституционные права, процессуальные права на рассмотрение, и есть, с их точки зрения, нарушение их прав. И с этой точки зрения, а также и с той, что законодателью будет в помощь ваше решение по делу, есть резон его рассмотреть.

Граждане в своих обращениях акцентируют внимание на необходимость законодательно добиваться определенности правовых норм. Это понятно. Это правильно. Это верно, но юристы, а здесь многие адвокаты представляют интересы своих доверителей, знают, что нет ни одной нормы, которая бы не требовала толкования. Всякая норма, какой бы она ясной ни казалась, требует толкования. Вполне ясных норм нет.

<...>

Итак, конечно же, нет таких норм, которые не нуждаются в толковании. Но все мы помним те решения Конституционного Суда, в которых очень четко и определенно по отношению к налоговым обязательствам выражено требование того, чтобы все элементы налоговых обязательств законодатель формулировал определенно, точно. Гражданин, предприниматель должны

знать, какие налоги должны платить, когда, сколько. И с этой точки зрения определенность налогового обязательства должна быть очень и очень высокой степени. Но, насколько я понимаю, у заявителей и нет в этой части каких-либо сомнений. Их сомнения не по поводу определенности налоговых обязательств, а относительно того, будут они отвечать в уголовно-правовом порядке или в каком-то в ином. Вот в чем суть. Я могу процитировать жалобу Соколовского, который в общем-то и в своем выступлении здесь примерно так и говорил: «Я лишен возможности точно знать, какие именно деяния являются преступными, запрещены уголовным законом, а какие не являются преступлением, хотя могут являться налоговым правонарушением!» Это цитата.

Думаю, что именно органы следствия вначале и, конечно же, именно органы суда и устанавливают, имеет ли место в данном случае правонарушение вообще. В этом смысле мне кажется интересной именно правовая позиция Президиума Верховного Суда Коми: «Факт неуплаты налогов и страховых взносов и причинение этими действиями ущерба государству сами по себе еще не образуют состава преступления, предусмотренного статьей 199 Уголовного кодекса Российской Федерации».

Действительно, помимо объективной стороны надо еще установить субъективную сторону. И если в ходе расследования, если в ходе судебного рассмотрения не установлена субъективная сторона, которая выражается как раз в умысле, направленном на уклонение от уплаты налогов, то и нет состава. И дело Соколовского — явный и хороший пример тому. Все суды не нашли состава преступления. И с этой точки зрения при чем здесь способы? На мой взгляд, вот здесь тот случай, когда способы характеризуют не только, а может быть, даже я бы сказал (проблематично), не столько объективную сторону правонарушения, сколько субъективную сторону. По способу уклонения весьма часто можно очень четко проследить именно субъективную сторону, а надо полагать, что в данном случае, когда речь идет об уклонении от уплаты налогов, наверное, речь идет о прямом умысле. Наверное, здесь нужно специалисту хорошенько посмотреть. Но думаю, по неосторожности уклониться от уплаты налогов в плане данного состава преступления, нельзя.

Следовательно, именно в судебных органах и должны соответствующим образом оценивать те действия и способы совершения этих действий с тем, чтобы выявить, имел место состав преступления или нет. И это вполне в норме нашей правовой системы, нашего правопорядка. И с этой точки зрения, когда говорят о том, что правоприменительные органы могут по-разному... увы, конечно, в действительности, в практике это имеет место быть, что одни правоприменительные органы могли быть заинтересованы в интересах дела по самым разным обстоятельствам и так далее, другие — не заинтересованы. Одни так решали, другие иначе решали. Но есть институт обжалования, есть институт надзора за соответствующими судебными решениями. Все есть у нас, с тем чтобы соответствующие дела рассматривались. Они — сложные дела, согласен, сложные с самых разных точек зрения, но есть возможности у наших органов правоохранительных, судебных рассматривать, выявлять здесь истину, и истину только в одном — имело место уклонение или нет. Если имело, то каков размер ущерба, каков умысел в данном случае. Словом, все элемен-

ты состава правонарушения в данном случае оцениваются. Неопределенности в вопросе ответственности в данном случае, на мой взгляд, нет, поскольку любое уклонение от налогов в крупном размере влечет уголовную ответственность согласно редакции нормы статьи 199, которая оспаривается.

Правильно это или нет, хорошо или не хорошо, когда законодатель предусматривает ответственность за любое уклонение от уплаты налогов? Я бы не брался сейчас отвечать на этот вопрос, потому что в свое время это было вообще плохо, поскольку налоги были... До скольких они процентов доходили? В другое время — это замечательно. Сегодня, может быть, законодатель может пересмотреть соответствующую норму, но только с точки зрения того, насколько по современным условиям, самого разного рода обстоятельствам, насколько целесообразно или нецелесообразно оставлять соответствующую ответственность. Это, конечно же, дело законодателя. Ни одна из тех статей — ни 49, ни 54, ни 55, с моей точки зрения, не имеет того отношения, вообще не имеет отношения к тому вопросу, который сегодня рассматривается. Я просто даже и не вхожу в рассмотрение этих вещей.

С моей точки зрения, и это общий вывод, Конституционный Суд Российской Федерации мог бы признать норму статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, одновременно указав, что это право законодателя — оставлять в норме указание на один, на два, на несколько способов или вообще не указывать способы уклонения от уплаты налогов. Это дело законодателя, он может решить это так, как требует самая разноаспектная обстановка, имея в виду и экономику, и криминальный момент в нашей жизни. Спасибо.

М.В. Баглай. Уважаемые заявитель и представитель, у вас нет возражения — мы сейчас заслушаем второго представителя стороны, а потом вы можете задавать вопросы? Нет возражений? Нет.

Уважаемые судьи, у вас? Нет.

<...>

Уважаемые представители заявителей и заявители, вы можете задать вопрос каждому из представителей стороны, принявшей оспариваемый акт.

Р.Б. Шилоносков. Ваша честь! Я хотел бы задать вопрос уважаемому представителю Государственной Думы. Из всего услышанного мне все-таки хотелось бы понять, как Вы понимаете, что есть «уклонение»?

В.В. Лазарев. Я постараюсь не уклониться от ответа именно в том плане, в каком я это понимаю. Я скажу так, что уклонение, разумеется, это особые действия. Действия, которые составляют элемент объективной стороны, включая в том числе и любой способ в свете статьи 199, — действие, которое выразилось в умышленном уклонении, то есть в неуплате соответственно налогов. Это действие или бездействие, даже точнее скажу — действие или бездействие, после которого не поступила энная сумма на соответствующие... Это может быть и действие, и бездействие. Один способ указывает — это действие, но вполне может быть и бездействие, когда вообще не заявляют о том, что вы вообще есть как фирма, и никакой отчетности не составляют, и никаких сведений заведомо ложных не представляют. Вообще ничего не делают (недеяние — даосизм китайский) — это тоже, на мой взгляд, есть уклонение от уплаты налогов. Так я это понимаю.

М.В. Баглай. Еще, пожалуйста, вопросы.

Р.Б. Шилоносков. То есть, правильно ли я понял, неуплата налогов в установленный срок (пусть даже на один день) является уклонением от уплаты налогов?

В.В. Лазарев. Это есть уклонение от уплаты налогов на один день.

Р.Б. Шилоносков. И можно ли считать уклонением деятельность предприятия, направленную на минимизацию налогообложения в рамках закона? Скажем, в рамках заключения определенных договоров гражданско-правового характера, порождающего различные последствия?

В.В. Лазарев. Полагаю, что и минимизация — целенаправленные, умышленные действия, направленные на минимизацию уплаты налогов, — также свидетельствует об уклонении. Другой вопрос, что как в том случае, когда деньги вкладываются в дело, так и в этом случае суд может учесть и условно, оказывается, вынести приговор (возможно, вообще ниже низшего предела) — это все вопросы правоприменения. А вот с объективной стороны и действия, направленные на минимизацию, также являются, на мой взгляд, уклонением от уплаты.

М.В. Баглай. Еще вопросы есть? Уважаемые заявители, представители заявителей, у кого еще есть вопросы?

Л.В. Ражнова. Вы сказали, что неуплата налога в срок образует состав преступления. С точки зрения Налогового кодекса это деяние не является правонарушением. Как соотносятся здесь нормы Налогового кодекса и Уголовного кодекса, учитывая, что добропорядочный налогоплательщик ориентирован на...

В.В. Лазарев. Да. Думаю, что в данном случае ни один... если Вы через день или через два уплатили налог, думаю, что ни один следователь не возбудит уголовное дело, ни один суд не вынесет приговор — все здесь несколько «по жизни» будет. Мне так кажется. Я могу, естественно, ошибаться, но думаю, что «по жизни» будет именно так.

С теоретической точки зрения это тоже уклонение — временное или какое-то, а какими обстоятельствами вызвано, это надо смотреть. А с практической точки зрения здесь будут, на мой взгляд, решать вопрос «по жизни».

М.В. Баглай. Пожалуйста, еще вопросы.

Л.В. Ражнова. Мы здесь именно потому, что с точки зрения и «практической» это, к сожалению, привело к возбуждению уголовного дела. По соотношению норм Налогового и Уголовного кодексов должно ли у нас быть непротиворечивое законодательство?

В.В. Лазарев. Да, разумеется, должно быть непротиворечивое законодательство, и та норма, насколько я понимаю, является специальной, коль скоро речь идет о сроке. Эта норма специально предусмотрена. Думаю, что она является специальной по отношению к норме статьи 199. Не исключена и такая интерпретация. Надо смотреть, конечно.

А то, что в практике имеет место очень много такого, чего не должно иметь места, в том числе, возможно, и по вашим делам, я не исключаю, но это не есть свидетельство неконституционности той нормы. Могли быть в одинаковых случаях, но не равное положение подсудимых могло иметь

место, но это не в силу того, что... Это могло быть только в силу неправильного применения соответствующей нормы.

<...>

Л.В. Ражнова. Как можно рассмотреть специальную норму Налогового кодекса по отношению к Уголовному кодексу, если в соответствии со статьей 1 Уголовного кодекса уголовное законодательство состоит из Уголовного кодекса?

В.В. Лазарев. Да, конечно. С этой точки зрения, в плане ответственности уголовно-правовой, несомненно, в плане ответственности все, что не предусмотрено Уголовным кодексом, то и не будет рассматриваться в качестве преступления. Но это момент интерпретационный в части специальной, потому что эта специальная норма, даже не специальная норма, тогда я просто уточню — это специальный случай, специальный аспект, специальный, если угодно, способ или специальный аспект объективной стороны в рамках нормы статьи 1999. Я так бы интерпретировал.

М.В. Баглай. Спасибо. Адвокат Огурцов, пожалуйста.

С.В. Огурцов. У меня вопрос к представителю Госдумы. Поясните, пожалуйста, коль скоро возникает вопрос все-таки с множеством способов уклонения, которые сейчас охватываются как раз иным способом, трудности... в Законе, а также учитывая, что все-таки ориентированность правоприменительной практики на конкретный результат, не правильно ли бы было с точки зрения определенности нормы вообще убрать перечисление этих способов как факультативных признаков данной нормы? То есть сформулировать — уклонение либо неуплата налогов — и с учетом наличия умысла квалифицировать деяние: преступно или не преступно.

В.В. Лазарев. Так я и говорил. Вы или кто-то из Ваших коллег сослались на документ, в котором действительно указан десяток способов. Как ни странно, в процессе подготовки или упоминания о том, что мне придется участвовать в этом деле, близкие мне люди сказали, что есть фирма, которая обучает уклонению, и там 80 способов, и соответственно идет как бы консультирование, учеба в плане этого. Вы совершенно правы, точнее, моя позиция заключается в том, чтобы указания на способы (их невозможно предусмотреть) просто-напросто не было. Но заведомо и крупный размер...

С.В. Огурцов. Изначально, я так понял, законодатель ориентировался на то, что данный факультативный признак не будет действовать, не будет учитываться при применении данной нормы.

В.В. Лазарев. Когда принимался Уголовный кодекс, я думаю, была допущена ошибка. И практика показала, что надо срочно что-то менять. Наши законодатели поменяли не так, как могли бы поменять, с моей точки зрения. Ну что сделаешь...

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Федеральный законодатель сформулировал в Налоговом кодексе Российской Федерации такие основные принципы налогообложения, как всеобщность и равенство налогообложения, обязательность учета фактической способности налогопла-

тельщика к уплате налога, обоснованность, недопустимость произвольных налогов, а также налогов, препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав, обязательность определения в законе всех элементов налогообложения, толкование неустраиваемых сомнений, противоречий и неясностей актов законодательства о налогах в пользу налогоплательщика.

...Недопустимо установление ответственности за такие действия налогоплательщика, которые хотя и имеют своим следствием неуплату налога либо уменьшение его суммы, но заключаются в использовании предоставленных налогоплательщику законом прав, связанных с освобождением на законном основании от уплаты налога или с выбором наиболее выгодных для него форм предпринимательской деятельности и соответственно оптимального вида платежа.

...Оценка степени определенности содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона, используемых формулировок (в данном случае термина «иной способ»), но и из их места в системе нормативных предписаний.

...То обстоятельство, что в диспозиции статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации использован термин «уклонение», указывающий на определенную цель совершаемого деяния — избежать уплаты законно установленных налогов, свидетельствует о том, что состав этого преступления предполагает наличие в действиях виновного лица именно умысла (часть вторая статьи 25 Уголовного кодекса Российской Федерации), который в данном случае направлен непосредственно на уклонение от уплаты налога.

Следовательно, применительно к преступлению, предусмотренному статьей 199 Уголовного кодекса Российской Федерации, составообразующим может признаваться только такое деяние, которое совершается с умыслом и направлено на избежание уплаты налога в нарушение установленных налоговым законодательством правил. Это обязывает органы, осуществляющие уголовное преследование, не только установить в ходе расследования и судебного рассмотрения конкретного уголовного дела сам факт неуплаты налога, но и доказать противозаконность соответствующих действий (бездействия) налогоплательщика и наличие умысла на уклонение от уплаты налога (пункт 1 части первой статьи 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Отсутствие в статье 199 Уголовного кодекса Российской Федерации перечня конкретных способов уклонения от уплаты законно установленных налогов не дает правоприменителю оснований для произвольного привлечения к уголовной ответственности за неуплату налога, в том числе в случаях, когда налогоплательщик использует не противоречащие закону механизмы уменьшения налоговых платежей или допускает неуплату налога по неосторожности.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации об уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов с организации путем включения в бухгалтерские документы заведомо искаженных данных о доходах или расходах либо иным способом, а равно от уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с организации, совершенное в крупном или особо крупном размере, не противоречащим Конституции Российской Федерации постольку, поскольку названное положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующих правовых норм предусматривает уголовную ответственность лишь за такие деяния, которые совершаются умышленно и направлены непосредственно на избежание уплаты законно установленного налога в нарушение закрепленных в налоговом законодательстве правил.

Конституционно-правовой смысл данного положения, выявленный в настоящем постановлении, в силу статьи 6 Федерального конституционного закона «О Кон-

ституционном Суде Российской Федерации» является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

2. Судебные решения по уголовному делу в отношении гражданина Н.И. Таланова, если они основаны на положении статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем постановлении, подлежат пересмотру в обычном порядке.

Уголовные дела в отношении граждан П.Н. Белецкого и Р.В. Рукавишникова, находящиеся в настоящее время на рассмотрении в судах общей юрисдикции, подлежат разрешению на основании положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в его конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем постановлении.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 14 мая 2003 г. № 8-П
«По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14
Федерального закона «О судебных приставах»
в связи с запросом Лангепасского городского суда
Ханты-Мансийского автономного округа»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А. Гаджиева, судей Н.С. Бондаря, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Государственной Думы — адвоката А.А. Игнатенко, представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — члена Совета Федерации Ю.А. Шарандина и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах».

...Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С. Эбзеева, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, а также выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации — В.С. Фомичева, от Министерства юстиции Российской Федерации — К.В. Алехина, от Центрального банка Российской Федерации — А.Г. Гузнова, от Ассоциации российских банков — Л.А. Митяшовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В производстве Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа находится дело по жалобе заместителя управляющего филиалом коммерческого банка «Петрокоммерц» в городе Лангепасе на постановление судебного пристава-исполнителя от 27 февраля 2001 года о привлечении его к ответственности в виде штрафа за отказ выполнить требование судебного пристава-исполнителя о предоставлении сведений о банковском вкладе физического лица — клиента этого банка.

...По мнению заявителя, пункт 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах», в котором заключается правомочие судебного пристава-исполнителя истребовать в банке справки о составляющих банковскую тайну вкладах физических лиц без запроса (согласия) суда, нарушает конституционные права клиентов банков на непри-

косновенность частной жизни и личную тайну (статья 23, часть 1, Конституции Российской Федерации) и вступает в противоречие с положениями иных федеральных законов.

<...>

Г.А. Гаджиев. Спасибо большое. Присаживайтесь, Алексей Анатольевич. Валерий Васильевич, Вы.

В.В. Лазарев. Высокий Суд, уважаемые участники процесса! Полагаю, что Алексей Анатольевич достаточно полно осветил позицию Государственной Думы, в особенности сославшись на тот документ, который по просьбе судьи-докладчика был направлен Комитетом по государственному строительству в Ваш адрес и который имеется в материалах дела, имея в виду то, как мыслит себе Государственная Дума толкование соответственно статьи 46, и то, как вообще, в каких пределах, в каких объемах судебный пристав запрашивает у банка соответствующие сведения, и то, как следует в общем-то и понимать соответствующие нормы в их системе.

Я бы только лишний раз подчеркнул, что сегодня классическая конституционно-правовая проблема рассматривается, классический конституционно-правовой вопрос, или «спор», хотя здесь, может быть, нельзя так сказать, поскольку заявитель особенно не настаивает на неконституционности, а просто просит прояснить вопрос о конституционности соответствующей нормы.

И классика, мне кажется, заключается еще и в том, что сегодня мало кто будет сомневаться в том, что статья 55 (часть 3) работает здесь в пользу того, чтобы обеспечить те ценности, которые защищаются, вытекают из статей 2, 45 и 46 Конституции Российской Федерации, и в связи с тем постановлением Конституционного Суда, с которого практически начал свое выступление уважаемый Алексей Анатольевич, представляется в особенности ценной эта позиция, позиция того, что правосудие должно быть доведено до конца и полностью, имея в виду и своевременное исполнение соответствующих решений.

Несмотря на то что статья 23 Конституции не содержит упоминания о банковской тайне, полагаю, что ее содержание охватывает в том числе и банковскую тайну. И мне кажется, что из конкурирующих норм те ценности исполнения судебных решений, они превалируют, и соответственно статья 55 Конституции (часть третья) в данном случае позволяет сделать полный обоснованный и аргументированный вывод о конституционности оспариваемой нормы, в чем заявитель сомневается. Эта норма конституционна. Спасибо.

Г.А. Гаджиев. Спасибо, Валерий Васильевич. Только я позволю обратить Ваше внимание на то, что председатель Лангепасского городского суда в своем обращении в Конституционный Суд сделала вывод о неконституционности этой нормы. Более того, в соответствии с федеральным конституционным законом, если обращающийся в Конституционный Суд, суд общей юрисдикции не приходит к убеждению о неконституционности нормы, мы не принимаем ее к рассмотрению.

Сейчас слово предоставляется Юрию Афанасьевичу Шарандину, представителю Совета Федерации. Пожалуйста.

<...>

Г.А. Гаджиев. ...Пожалуйста, судья Бондарь Николай Семенович.

Н.С. Бондарь. Вопросы к стороне. Я не знаю, может быть, к Валерию Васильевичу? Валерий Васильевич, вот отчасти теоретический вопрос. Тайна банковского вклада. Банковская тайна. Она может быть и должна быть предметом правового регулирования какого законодательства? Вот специально об исполнительном производстве, которое ориентировано на саму процедуру деятельности судебных приставов, причем как сейчас мы говорили, и самостоятельная деятельность, и на основе судебного решения, или, может быть, это все-таки банковская тайна имеет другое, более высокого конституционного уровня, значение?

С точки зрения вот системы действующего законодательства и тех предложений законодателя, которые есть, статья 46, которую сейчас хотят обновить, разрешит все эти проблемы?

В.В. Лазарев. Ваша честь, еще раз скажу, что хотя статья 23 Конституции буквально о банковской тайне ничего не говорит, не упоминает, все-таки содержанием этой статьи самого высокого уровня и самой высокой юридической силы банковская тайна, на мой взгляд, охватывается. И в связи с этим самые разные законы с самых различных сторон при самых различных подходах могут эту конституционную норму так или иначе применительно к предмету правового регулирования конкретизировать.

И с этой точки зрения, если в Закон о банках и банковской деятельности наряду с теми организациями, которые там упомянуты, будет дополнительно включен судебный пристав, полагаю, это не исключит такой необходимости соответственно и в законах об исполнительном производстве или о судебных приставах. Но там общим характером — общая норма, общим образом сформулировано, что требование судебного пристава всеми организациями исполняется. Это своего рода прием законодательной техники. Он, на мой взгляд, охватывает в том числе и банки, если систематически в совокупности все нормы толковать. Но не исключается в связи с этим, что эта проблема — проблема внесения соответствующих положений — и в те законы так остро встала. Не считаю, что это в одном лишь законе должно быть.

Г.А. Гаджиев. Пожалуйста, Николай Семенович.

Н.С. Бондарь. Валерий Васильевич, само нормативное содержание банковской тайны и в конечном счете, и непосредственно сводится только к проблеме статусных характеристик личности (права личности) или это и публичные интересы, в частности банка, банковской системы?

В.В. Лазарев. Полагаю, что здесь есть и тот и другой аспект. Мне кажется, нельзя сводить единственно лишь к... поскольку при определенных ситуациях и публично-правовой характер приобретают отношения, связанные с обеспечением банковской тайны, в особенности с обеспечением прав и законных интересов граждан.

Н.С. Бондарь. И законодатель, например, в специальном Законе «Об исполнительном производстве» может предусмотреть в качестве самостоятельных, не на основе судебного решения, действий судебного пристава — парализовать или вклиниваться в эту сферу?

В.В. Лазарев. А здесь я уже начинаю сомневаться. Только в пределах тех обязанностей и тех прав, которые зафиксированы статьей 12 Федерального закона «О судебных приставах». В этих пределах — да, но не более.

Н.С. Бондарь. Можно еще один вопрос?

Г.А. Гаджиев. Конечно, Николай Семенович, пожалуйста.

Н.С. Бондарь. Мы говорили о том, что судебный пристав — да, может предъявлять требования, и первым озвучил это здесь, если я не ошибаюсь... в пределах той суммы, которая подлежит взысканию с должника.

Если предъявляется это требование судебным приставом, в данном случае мы учитываем только характеристику банковской тайны с позиций интересов данного вкладчика. А эти публичные интересы банка в нормативном содержании банковской тайны здесь затрагиваются?

В.В. Лазарев. Полагаю, что, в отличие от интереса, также приобретающего публичный характер, в отличие от законного интереса, основанного на судебном решении, законного интереса соответствующего гражданина, не может быть другого публичного интереса банка в связи с этим. Публичный интерес банка также должен сводиться к тому, чтобы обеспечить судебное решение, обеспечить тем самым права и законные интересы гражданина.

Н.С. Бондарь. В данном случае речь идет о самостоятельных действиях судебного пристава на основе постановлений, а не на основе судебного решения.

В.В. Лазарев. На основе постановления о...

Н.С. Бондарь. Судебного пристава... То есть собственное исполнительное производство, так скажем.

В.В. Лазарев. Но оно в пределах того, что решено судом. Оно же не носит самостоятельный характер. Оно, так или иначе, производное — и только в этих рамках.

В связи с этим, может быть, я не стану брать заключительного слова, но этот вопрос позволяет мнеотреагировать на то в принципе верное и правильное положение или реплику уважаемого Гадиса Абдуллаевича после моего выступления. Хочу оттенить одно существенное, на мой взгляд, положение, которое может иметь значение для вашего решения.

Заявитель — председатель Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа делает вывод, подчеркиваю: «Сообщение судебным приставам-исполнителям сведений о наличии и размере банковских вкладов физических лиц противоречит Основному Закону — Конституции». Действия, выразившиеся в сообщении. И я с ней в данном случае могу согласиться. Могу согласиться с тем, что действительно это есть разглашение тайны банковской соответственно должностным лицом банка. Но это не значит, что есть неконституционность той нормы. При конституционности нормы соответствующей могут быть неконституционными действия. При какой ситуации? Здесь все о ней говорили, все ее подчеркивали: если пристав запрашивает информацию, есть ли счет, номер счета, какая сумма на счете в банке у того или иного гражданина, то ответ на такой запрос будет нарушением тайны банковского вклада со стороны банка, со стороны соответствующих руководителей или должностных лиц. А если запрос или обращение в банк судебного пристава будет сформулировано иначе, повто-

ряю то, о чем здесь все говорят, и в пределах того решения суда, которое состоялось, то сообщение таких сведений банка удовлетворяет все интересы — и публично-правовые, и частные интересы соответствующего гражданина.

Позиция Конституционного Суда

...В отличие от Федерального закона от 21 июля 1997 года «О судебных приставах» Федеральный закон от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» не предусматривает возможность предоставления банками, иными кредитными организациями справок о вкладах физических лиц по требованию судебных приставов-исполнителей. Данная коллизия обуславливает различное истолкование соответствующих норм в правоприменительной практике (что подтверждается и материалами настоящего дела) и может приводить к коллизии конституционно значимых целей, которые преследовал законодатель при принятии названных федеральных законов, а также гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав граждан.

...В случаях, когда коллизия правовых норм приводит к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, вопрос об устранении такого противоречия приобретает конституционный аспект и, следовательно, относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который обеспечивает в этих случаях выявление конституционного смысла действующего права.

...По смыслу Конституции Российской Федерации институт банковской тайны по своей природе и назначению имеет публично-частный характер и направлен на обеспечение условий для эффективного функционирования банковской системы и гражданского оборота, основанного на свободе его участников; одновременно данный институт гарантирует основные права граждан и защищаемые Конституцией Российской Федерации интересы физических и юридических лиц. Этим должны предопределяться устанавливаемые федеральным законодателем объем и содержание правомочий органов государственной власти и их должностных лиц, являющихся носителями публичных функций, в их отношениях с банками, иными кредитными организациями и их клиентами, а также объем и содержание прав и обязанностей клиентов в их отношениях как с банками, иными кредитными организациями, являющимися носителями финансовой информации, так и с органами государственной власти и их должностными лицами, могущими лишь в целях реализации указанных функций пользоваться банковской тайной, затрагивая тем самым частную жизнь и личную тайну граждан.

...Отступления (в частности, предоставление банками, иными кредитными организациями и их служащими сведений о счетах и вкладах и операциях по счету, а также сведений о клиентах государственным органам и их должностным лицам) должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и интересов граждан, не затрагивать существо соответствующих конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания закрепляющих эти права конституционных положений, и могут быть оправданы лишь необходимостью обеспечения указанных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целей защиты основ конституционного строя Российской Федерации, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц и общественной безопасности.

Из этого следует, что федеральный законодатель вправе возложить на банк, иную кредитную организацию обязанность по предоставлению государственным органам и их должностным лицам сведений, составляющих банковскую тайну, только в пре-

делах и объеме, необходимых для реализации указанных в Конституции Российской Федерации целей, включая публичные интересы и интересы других лиц.

...Рассматриваемые положения Федерального закона «О судебных приставах», в отличие от принятого ранее Федерального закона «О банках и банковской деятельности», в их истолковании правоприменительной практикой относятся судебных приставов-исполнителей к числу субъектов, имеющих доступ к банковской тайне, что не только приводит к коллизии соответствующих норм, но и порождает возможность искажения конституционного смысла института банковской тайны и коллизии гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и преследуемых законодателем целей. Устранение такого противоречия требует выявления конституционного смысла этих положений Федерального закона «О судебных приставах».

...Защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт своевременно не исполняется, и... государство обязано предусмотреть в законодательстве эффективный механизм реализации судебных решений.

...Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления судебными приставами-исполнителями своих функций, предоставляются по их требованию безвозмездно и в установленный ими срок, в нормативном единстве с абзацем вторым пункта 2 статьи 12, закрепляющим право судебного пристава-исполнителя получать при совершении исполнительных действий необходимую информацию, объяснения и справки, имеет под собой объективные и не противоречащие Конституции Российской Федерации основания и распространяется на все органы, организации, должностных лиц и граждан, в том числе, следовательно, на банки, иные кредитные организации и их служащих.

Вместе с тем закрепление в Федеральном законе «О судебных приставах» формально не согласующегося с нормой статьи 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» правомочия судебного пристава-исполнителя получать в связи с осуществлением возложенных на него функций необходимые сведения, объяснения и справки порождает возможность различного толкования рассматриваемых положений Федерального закона «О судебных приставах» в случае изолированного их применения, что может повлечь искажение действительной воли законодателя, привести к произвольному сужению установленного объема банковского иммунитета и возложению на банк не адекватной его природе обязанности перед государственными органами и их должностными лицами.

...Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в его нормативном единстве с положениями пункта 2 статьи 12 того же Федерального закона в той мере, в какой ими предусматривается право судебного пристава-исполнителя в связи с исполнением постановления суда запрашивать и получать в банках, иных кредитных организациях необходимые сведения о вкладах физических лиц в том размере, который требуется для исполнения исполнительного документа, и в пределах, определяемых постановлением суда.

Конституционно-правовой смысл указанных положений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем постановлении, является обязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

**Постановление Конституционного Суда РФ
от 24 января 1997 г. № 1-П
«По делу о проверке конституционности
Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе
органов государственной власти в Удмуртской Республике»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г. Морщаковой, судей Э.М. Аметистова, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: М.А. Митюкова — представителя Президента Российской Федерации, А.Н. Мальцева, М.И. Пискотина и С.А. Попова — представителей группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, А.Н. Ведерникова и С.Б. Крюковой — представителей группы граждан города Ижевска, обратившихся с жалобой; представителей Государственного Совета Удмуртской Республики как стороны, принявшей оспариваемый акт, А.А. Волкова, А.С. Борзенкова и В.В. Лазарева

...рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Президента Российской Федерации и группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, а также жалоба группы граждан, проживающих в городе Ижевске, на нарушение их конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителями положения названного Закона Конституции Российской Федерации.

...Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, показания свидетелей А.И. Салтыкова и Н.Д. Шатровой, выступления приглашенных в заседание: А.Я. Сливы — полномочного представителя Президента Российской Федерации в Совете Федерации, А.Г. Воронина — заместителя Министра Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, Н.И. Морозовой — начальника отдела по надзору за законностью правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, М.Г. Шарце — консультанта аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Законом Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-

территориальных единиц (района, города), определенных статьей 74 Конституции Удмуртской Республики, а также районов в городах (абзац 5 части первой статьи 2); при этом сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов считаются территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление (часть четвертая статьи 7).

Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд Российской Федерации, считают, что данные положения Закона Удмуртской Республики, а также производные от них и конкретизирующие их положения статей 2 (части вторая и третья), 6, 8, 9, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21 и главы IV «Заключительные и переходные положения», определяющие порядок формирования, полномочия и организацию работы представительных и исполнительных органов государственной власти района, города, района в городе, выходят за рамки компетенции субъектов Российской Федерации, которые не вправе создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в городах, районах, а могут создавать лишь структурные подразделения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; нарушают право граждан на осуществление местного самоуправления, закрепленное в статьях 130, 131, 132, 133 Конституции Российской Федерации; ограничивают распространение местного самоуправления на территориях, определенных статьей 131 Конституции Российской Федерации; лишают местное самоуправление в районах и городах гарантий, установленных Конституцией Удмуртской Республики и законодательством Удмуртской Республики; противоречат требованиям Конституции Российской Федерации, определившей, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Кроме того, по мнению Президента Российской Федерации, часть третья статьи 1 оспариваемого Закона, в соответствии с которой Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике, не соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения закрепленных в ней принципа разделения властей (статья 10) и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1).

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высокого Суда! Уважаемые стороны, приглашенные!

Вот уже год, как большая группа ученых, 17 человек — шесть докторов, семь кандидатов наук, под моим руководством трудится над комплексной проблемой становления местного самоуправления. Должен отметить, что та проблема, которую вы рассматриваете, очень многомерна, сложна, серьезна и требует многосторонних подходов к ее решению.

Вынужден констатировать это не только в качестве теоретика. В свое время по постановлению правительства Москвы я был назначен руководителем рабочей группы, и долгое время мы трудились над Уставом города Москвы, над конституцией нашей столицы. В то время рассматривались различные проекты федерального закона об общих принципах самоуправления, местного самоуправления, поэтому мы очень внимательно следили

за всеми нюансами в принятии этих законопроектов и постоянно сталкивались с трудностями, которые определялись нашими законодателями.

В целом, как мне представляется, эта проблема и та дискуссия, которая здесь развернулась, но еще в большей степени та дискуссия, которая может быть развернута по вопросам экономического, социального, политического характера, это проблема законодателей, т.е. она должна быть решена законодательными органами.

Во-первых, это необходимо потому, что конституционное поле в этом отношении весьма пробельно. Существуют прямые противоречия и в законодательстве. Во-вторых, в результате сложившейся практики реализации соответствующего законодательства выявляются ошибки законодателя в регулировании того или иного вопроса. Это проблема, которая до настоящего времени, к сожалению, во многом решается актами органов исполнительной власти, несмотря на то, что и Европейская хартия, известная вам, и многие другие документы, в частности постановление Государственной Думы от 10 июля 1994 г., предусматривают «прекращение практики нормативного регулирования прав местного самоуправления актами исполнительных органов государственной власти».

Если реформирование и организация местного самоуправления остается делом законодателей, если сегодня еще идет процесс законодательного регулирования, то какова, на мой взгляд, в данном случае может быть роль Конституционного Суда?

С учетом того, что анализировать экономическую сторону, определять эффективность или неэффективность действия соответствующих актов, участвовать в каких-либо конфронтациях политического характера Конституционный Суд не намерен, вопрос о соответствии российской Конституции принятого в Удмуртской Республике Закона о системе органов государственной власти мог бы быть решен довольно просто. Наша сторона полагает, что вы могли бы ответить на него положительно.

Однако, на мой взгляд, есть иное решение в процессуальном плане, прежде всего это заявление с нашей стороны ходатайства о вынесении определения о прекращении производства по данному делу по меньшей мере по двум, а может быть, и по трем основаниям.

Статья 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дает возможность прекратить производство по делу, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению или будет установлено, что вопросы, разрешаемые законом, иным нормативным актом, договором между органами государственной власти или не вступившим в силу международным договором Российской Федерации, конституционность которых предлагается проверить, не получили разрешения в Конституции Российской Федерации или по своему характеру и значению не относятся к числу конституционных.

Первым основанием, по которому мы считаем возможным прекратить производство по делу, является то, что в ходе заседания выявлено основание к отказу в принятии обращения к рассмотрению, и в данном случае, естественно, есть необходимость обратиться к статье 85 того же Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Часть 2 этой статьи говорит: «Запрос о проверке конституционности нормативного акта субъекта Российской Федерации, — Удмуртская Республика субъект Российской Федерации, 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».

В данном случае, основываясь на статье 11 Конституции РФ, в системе основ конституционного строя Удмуртская Республика вправе самостоятельно образовывать органы государственной власти в Республике.

В запросах соответственно фигурирует статья 77 Конституции РФ, где идет речь о власти республик, а в статье 11 (часть 2) идет речь о власти в республике. Это суверенное дело государства Удмуртской Республики в составе Российской Федерации. При этом сепаратистская позиция не звучала, и, я надеюсь, не прозвучит совершенно. Это первое основание для прекращения производства по делу.

Второе основание связано с полнотой регулирования вопроса конституционных актов в Конституции. Насколько я понимаю, все мы сходимся на том, что Конституция с достаточной полнотой не дает ответа на целый ряд вопросов. Больше того, речь шла о том, что когда принималась статья, касающаяся границ местного самоуправления, законодатель пошел на компромисс.

За такого рода ошибки законодателя долго еще будет расплачиваться власть в соответствующих субъектах Федерации, в то время как Конституционный Суд будет решать соответствующие вопросы, хотя он ставится в ложное положение постольку, поскольку будет вынужден вторгаться в осуществление законодательной власти, что также было бы несовместимо с Конституцией. С этой точки зрения есть основание для того, чтобы обсудить вопрос о прекращении производства по делу.

И наконец, третье соображение касается Договора отнюдь не международного, но действующего, подписанного от имени соответствующих компетентных органов. Это Договор по поводу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики от 17 октября 1995 г.

Обращаю ваше внимание на часть вторую статьи 7 указанного Договора, которая вполне применима и предписывает использование согласительных процедур. Эта норма не альтернативная, не диспозитивная, она обязывает использовать соответствующие процедуры. А нормы Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» говорят, что только после использования соответствующих согласительных процедур можно рассматривать дело по сути.

В связи с этим представляется, что такой аргумент можно в данном случае использовать для того, чтобы вынести определение, а не постановление по существу соответствующих запросов.

Т.Г. Морщакова. Вы закончили?

В.В. Лазарев. Да.

Т.Г. Морщакова. Спасибо. У представителей стороны, обратившейся с запросом и жалобой есть вопросы к представителю Государственного Совета Удмуртии?

<...>

М.А. Митюков. Для полномочного представителя Президента ясно, что оснований для прекращения дела не имеется.

Т.Г. Морщакова. Простите, Михаил Алексеевич, Вашу позицию по поводу заявленной этой стороной ходатайства Вы можете высказать в заключительной речи. Мы уже начали процесс, поэтому мы сейчас его должны довести до конца, вопрос о возможном прекращении, которое видит эта сторона, может быть решен только вместе с разрешением дела по существу.

Поэтому я прошу Ваши соображения по поводу прекращения дела изложить нам в заключительном слове, а если у Вас есть вопросы в связи с этим ходатайством сейчас к представителю Государственного Совета Удмуртии, тогда, пожалуйста, задайте.

М.А. Митюков. Вопросов нет. Вопросов не имею.

Т.Г. Морщакова. Спасибо. Вопросы есть?

С.А. Попов. Нет. Я как раз предвидел это ходатайство, Ваша честь. И соответствующие вопросы задавал в ходе выступления.

Т.Г. Морщакова. Спасибо. У Вас есть?

А.Н. Мальцев. Да.

Т.Г. Морщакова. Пожалуйста.

А.Н. Мальцев. К уважаемому докладчику вопрос такой: между первым аргументом в пользу ходатайства о прекращении дела и третьим аргументом совершенно явное противоречие. В первом аргументе Вы говорите, что Закон о системе органов государственной власти Удмуртской Республики принят вне пределов совместного ведения, то есть это вопрос вообще ведения внутреннего.

В третьем аргументе Вы ссылаетесь на статью Договора, где говорится, что речь идет о согласительных процедурах по вопросам совместного ведения. Какой из аргументов Вы выбираете в данном случае? Или Вы считаете, что в зависимости от чего-либо можно или тот, либо другой аргумент?

В.В. Лазарев. Я не нахожу противоречий между первым и третьим аргументами по той простой причине, что коль скоро у федеральной власти есть какие-либо претензии, то существуют и основания для постановки вопроса той стороне, которая принимает закон. Здесь говорилось о «ничтожности Закона», что, на мой взгляд, неправильно. Можно говорить о ничтожности правоприменительного акта, но не закона. Он непререкаем! Пока он не отменен Госсоветом, его отменить никто не может, и уже по поводу отмены этого Закона надо вести речь цивилизованно, на уровне согласительных процедур.

А.Н. Мальцев. Однако позиция Вашей стороны до конца не ясна.

Мы неоднократно слышали подобные аргументы в регионе, когда решения по поводу Закона Удмуртской Республики откладывались до принятия федерального закона, проект которого был внесен Советом Федерации и который должен дать правовую основу (видимо, предполагалось, что ее нет) для нашего Закона о системе органов государственной власти, отдельные статьи которого сейчас оспариваются.

Федеральный закон был отвергнут законодателем — Государственной Думой 23 октября нынешнего года. Звучали аргументы: «Необходимо решение Конституционного Суда». А теперь, когда на Конституционном Суде мы исследуем этот вопрос по существу, Вы говорите: «Есть основания для прекращения дела».

Отменив рассмотрение дела в Конституционном Суде, с чем тогда придет Удмуртская сторона в Республику? Конституционный Суд, решение которого все ожидали, принял решение о том, что этот вопрос «не стоит рассмотрения».

Получается, что никакой проблемы не было, и мы не будем решать никакой проблемы с помощью Конституционного Суда, а просьба о защите прав граждан и наши аргументы о том, что «Закон противоречит многим федеральным законам и, прежде всего, Закону об общих принципах организации местного самоуправления» не имеют никакого значения?

В.В. Лазарев. Дело в том, что я представляю сторону Удмуртской Республики в качестве специалиста в вопросах права. С моей точки зрения, те правовые нормы, на которые я ссылаюсь, позволяют решить и вопросы.

<...>

Я думаю, если будет принят федеральный закон и ему будут противоречить какие-либо нормы Закона Удмуртской Республики, то тогда будут все основания для решения вопроса о конституционности. Я думаю, они не будут того дожидаться, а будут вносить соответствующие поправки.

Спасибо.

Т.Г. Морщакова. Есть еще вопросы? Пожалуйста.

А.Н. Ведерников. Вы, если я правильно понял, сказали, что в соответствии с Федеральным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» необходимо обязательное соблюдение досудебной процедуры до принятия дела к рассмотрению в Конституционном Суде?

В.В. Лазарев. Нет. Абсолютно нет. Статья говорит о том, что «если в ходе заседания будут выявлены в том числе основания к отказу в принятии обращения». Я полагаю, что все шло в рамках закона, но в ходе заседания наша сторона приходит к выводу о том, что такие основания имеются.

А.Н. Ведерников. То есть Вы на основании Федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не оспариваете законность возбуждения?

В.В. Лазарев. Нет.

А.Н. Ведерников. Спасибо.

Т.Г. Морщакова. Прошу, коллеги, у судей есть вопросы к представителю Государственного Совета Удмуртии? Нет. Спасибо. Прошу Вас садиться. Вы будете выступать?

В.В. Лазарев. Прошу прощения, я полагал, что сейчас Суд будет решать судьбу этого ходатайства.

С этим ходатайством я мог обратиться в начале процесса, но наша сторона была заинтересована в том, чтобы здесь были обозначены соответствующие позиции, в том числе позиции Государственного Совета Республики.

С этой точки зрения, если определение будет отрицательным, то я продолжу выступление по существу заявленных запросов.

<...>

Т.Г. Морщакова. Если позволите, коллеги, я бы изложила свое предложение по поводу порядка обсуждения этого ходатайства и дальнейшего нашего исследования.

Мы в самом начале проголосовали за такой порядок, когда мы заслушиваем всех представителей сторон и приглашенных в заседание лиц. Мы уже приняли решение о том, что переходим к рассмотрению дела по существу.

Полагаю, что все представители, участвующие в этом процессе, могут выразить свою позицию по заявленному сейчас ходатайству тогда, когда они будут выступать с заключительными речами, т.е. смогут оценить все, что прозвучало в зале судебного заседания.

Кроме того, Суд, начав рассмотрение дела по существу, уже не вправе закончить его сейчас прекращением, не доведя судебное слушание до конца, нарушив нашу договоренность и решение, принятое единогласным голосованием нашей судейской коллегии.

В.В. Лазарев. Прошу прощения, Ваша честь. Я говорил о том, что хочу заявить ходатайство в самом начале процесса. Мне было сказано, что будет возможность заявить его в последующем, поэтому я счел необходимым выслушать мнения по основному вопросу.

<...>

Т.Г. Морщакова. Прошу Вас, уважаемый Валерий Васильевич, продолжать Вашу аргументацию, если Вы намерены это сделать.

В.В. Лазарев.

Запрос Президента содержит очень четкую формулировку основания для обращения в Конституционный Суд: обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителями положения Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. Конституции РФ. Допустимость данного запроса не бесспорна, поскольку в самом запросе указывается, что Закон Удмуртской Республики регулирует вопросы, относящиеся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а именно: «к общим принципам организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Заметьте, какая любопытная формулировка вопроса с юридической точки зрения. В ней пропущено только одно слово, но слово ключевое. В пункте «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ к совместному ведению отнесено «установление общих принципов», не все то, что так или иначе относится к общим принципам, а именно установление общих принципов системы органов государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим и было заявлено ходатайство.

С процессуальной и с материально-правовой точек зрения центральным вопросом является вопрос о том, кто принимает нормы о системе органов государственной власти субъектов Федерации.

Признаться, что упоминание статьи 10 Конституции Российской Федерации в запросе трудно понять, так как она содержит принцип разделения властей. И... «пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации не соответствует норма оспариваемого Закона..., в соответствии с которой Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно

устанавливает систему органов государственной власти Удмуртской Республики». Законодатель Удмуртской Республики только повторил часть 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации. Там даже слово «самостоятельно» фигурирует. Слово, вроде бы, лишнее, но, думаю, специально употребленное в российской Конституции для того, чтобы подчеркнуть суверенность в этой части субъекта Федерации. Можно возразить: а не идет ли речь в статье 77 Конституции РФ только об органах на уровне Республики в целом? Полагаю, и да, и нет. Нет, потому что отрицательный ответ вытекает из систематического и грамматического толкования части 1 статьи 77 в ее сопоставлении с частью 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации. В этом отношении не случайно законодатель Удмуртской Республики, обнаружив свою, может быть, даже оплошность, вынужден был обратиться к толкованию соответствующей нормы. Дело в том что статья 77 в первую очередь говорит об органах Республики, а статья 11 — об органах власти в Республике. Это очень серьезно, поскольку можно прочитать: государственную власть в Удмуртской Республике осуществляют образуемые ею органы государственной власти. Замечу, это записано в «Основах конституционного строя» Российской Федерации, это установлено и в Конституции Удмуртской Республики, это тот самый главный принцип организации органов государственной власти.

Второй момент. Предметом дискуссии становится предположение, будто Закон Удмуртской Республики «не соответствует основам конституционного строя, общим принципам организации государственной власти и местного самоуправления». Однако необходимо указать, какие основы, какие общие принципы нарушаются. На эти вопросы ответил Михаил Алексеевич, уточнив и конкретизировав письменный запрос в Конституционный Суд. В то же время я могу предметно указать на те основы конституционного строя, которые оспариваемый Закон Удмуртской Республики как раз проводит в жизнь, так как Россия — федеративное правовое государство (статья 1), республика является государством (статья 5), государство имеет свою Конституцию, свое законодательство (статья 5), наконец, оно самостоятельно устанавливает органы государственной власти в республике (статья 11).

Следует уточнить: «в составе Российской Федерации». При этом в запросе не указано, что этим Законом преследуют сепаратизм, претендуют на выход, на особое отношение.

Третий момент. Все противоречивые суждения упираются в статью 131 Конституции Российской Федерации. Именно она, как представляется, могла бы быть предметом толкования Конституционного Суда, если бы поступил соответствующий запрос. Однако такого запроса нет. Между тем это давало бы возможность Конституционному Суду использовать более определенно гораздо больший круг своих полномочий, потому что эта статья страдает неясностью, неполнотой как в первой, так и во второй своей части.

Согласно президентской позиции Закон Удмуртской Республики ограничивает распространение местного самоуправления на территориях, определенных статьей 131 Конституции РФ, но Конституция понятий территорий не содержит. Возможно, я повторяю, что эта норма — результат компромисса, консенсуса определенного, позволяющего в разных субъектах

Федерации решать эти вопросы по-разному. Городским поселением, скажем, в Москве можно считать Митино или Солнцево. Городскими поселениями можно считать поселки городского типа. Сельские поселения тоже могут быть разные. Субъекты Федерации правомочны самостоятельно, на мой взгляд, устанавливать систему органов государственной власти в своих столицах, в своих городах, своих административно-территориальных единицах. Это позволяет им статья 5 и часть 2 статьи 11 Конституции РФ. Ни одна статья федеральной Конституции не запрещает субъектам Федерации устанавливать свое административно-территориальное деление, систему власти на соответствующих территориях. Глава 4 Конституции Удмуртской Республики целиком посвящена административно-территориальному делению. И если это государство, как указано в основах конституционного строя, то его просто немыслимо представить себе без административно-территориального деления. Если такого деления нет, это развал государственности. Если нет власти соответствующих административных, территориальных единиц в государстве, это посягательство на государственность, что отнюдь, я полагаю, не согласуется с президентской позицией и укреплением государственной власти.

<...>

К достоинству президентского запроса, на мой взгляд, следует отнести вовлечение им в аргументацию положений Конституции Удмуртской Республики.

Следует иметь в виду, что ни одна из норм Конституции Удмуртской Республики не признана неконституционной, в том числе и статья 5, в которой записано: «Удмуртская Республика самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в республике».

На мой взгляд, нет серьезных оснований утверждать, что Закон о системе органов государственной власти в Удмуртской Республике лишает местное самоуправление в районах и городах гарантий, установленных частью 2 статьи 3 Конституции Удмуртской Республики, которая гласит: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему органов государственной власти и местного самоуправления». Это признается всеми законами Республики. В чем нарушение? Можно ли считать нарушением то, что на уровне города и района гарантируется осуществление власти народа через органы государственной власти, если Конституция это предусматривает. Возможно, существуют более демократичные, более целесообразные, более эффективные пути решения вопросов, но Конституция содержит такую норму, а власти Удмуртской Республики ею руководствуются. В других субъектах Федерации могут пойти по другому пути.

<...>

Я вижу в данном случае возможность укрепления государственной власти. Другой вопрос, что мы находимся в плену той, так сказать, борьбы против государственности или против государства. Над нами, может, этот момент еще довлеет. И население Удмуртской Республики вполне может избавиться от той государственной власти, которая не будет выражать его волю или будет менее эффективна, чем местное самоуправление.

<...>

Следующее обстоятельство. В запросе Президента указано, что «оспариваемым Законом урегулированы вопросы ... отнесенные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ... к предметам ведения местного самоуправления».

Во-первых, существует научная точка зрения, согласно которой в этом Федеральном законе нет общих принципов и принципов вообще. Конечно, это может быть ошибочное мнение, его можно оспаривать, но не случайно Совет Федерации очень большим числом своих членов обратился в Государственную Думу с вопросом о поправках в этот Федеральный закон.

В названных главах оспариваемого Закона Удмуртской Республики идет речь о полномочиях организации работы органов государственной власти, что, мне кажется, полностью соответствует статьям 73 и части 1 статьи 77 Конституции РФ и Договору о разграничении предметов ведения и полномочий. Кстати, следует упомянуть важный момент, касающийся права Республики устанавливать соответствующий принцип в отсутствие федерального закона, регулирующего вопросы совместного ведения.

Полагаю, что даже если бы Республика установила общие принципы в оспариваемом Законе в свете Федеративного Договора, это могло быть признано конституционным. Данная норма Договора и моя позиция основываются на авторитете профессора Страшуна, который в предисловии к соответствующим договорам указывает, что нормы договора приобретают даже более высокую юридическую силу, нежели нормы статьи 71–73 Конституции РФ. Очень интересный подход, раскрывающий суть договоров, направленных на конкретизацию, уточнение соответствующих положений.

Таким образом, пока нет федерального закона, очень сложно решать вопросы на уровне Конституционного Суда. В то же время решать эти вопросы в Удмуртской Республике вполне возможно, коль скоро действует Договор и субъекты сами вправе устанавливать важные для них нормы. После принятия федерального закона можно будет вносить соответствующие поправки. Хотелось бы отметить мнение, существующее в юридической науке, о том, что не только федеральные законы обязательны для субъектов Федерации, но и законы субъекта Федерации должны быть обязательны для федерального законодателя, если они принимаются в сфере исключительной компетенции субъекта федерации.

<...>

Следующий пункт. Статья 74 Конституции Удмуртской Республики называет 25 районов и 5 городов, составляющих административно-территориальное устройство Республики. Для юриста-государствоведа очевидно, что если существует административно-территориальное устройство, то должны быть установлены представительные и исполнительные органы государственной власти на территории каждой единицы.

Вместе с тем в запросе указано, что «эти органы не отнесены Законом к числу собственно республиканских органов власти, их территориальных подразделений, и подменяют собой органы местного самоуправления в соответствующих территориях». И этим органам запрещено подменять органы местного самоуправления на соответствующей территории, на тех,

разумеется, территориях, которые отнесены законом к территориям местных сообществ.

Я думаю, что не может быть принято юристом и то умозаключение, будто сам порядок формирования представительных органов государственной власти районов и городов путем выборов депутатского состава населения свидетельствует о придании статуса органов власти органам, призванным осуществлять самоуправление. Но на этом основании и Госсовет Удмуртии, и даже Федеральное Собрание Российской Федерации можно объявить органом самоуправления соответствующего уровня. Они ведь тоже избираются населением.

Получается, что органом государственной власти в Республике может быть только тот, который назначается сверху, что было бы нарушением демократических принципов организации системы государственной власти. Тогда была бы возможность доказать неконституционность рассматриваемого Закона.

Рассматриваемый Закон не посягает на включение органов местного самоуправления в систему органов власти и не посягает на самостоятельность органов местного самоуправления. Он не допускает того, чтобы должностные лица государства и его органы осуществляли местное самоуправление. Он просто устанавливает уровень, где заканчивается система органов государственной власти. И Высокому Суду, на мой взгляд, следует учитывать положение о том, что для Федерации и для субъекта Федерации важно определить, что понимать под вопросом местного значения, под местными органами, какие территории являются местными. Трудно себе представить, чтобы вопросы Ижевска или Воткинска имели местное, а не республиканское значение, поскольку очевидно, что эти вопросы имеют значение для всего государства Удмуртской Республики.

<...>

Вопреки положению запроса о том, что в Законе, определяющем систему органов исполнительной власти в Удмуртской Республике, ее порядок и формирование, не учтена норма части 2 статьи 77 Конституции РФ, следует обратить внимание на выстраивание единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. В данном случае больше возможности у президентской власти реализовать свои полномочия, коль скоро в Удмуртской Республике выстраивают такую вертикаль исполнительной власти.

Кроме того, не было бы существенным нарушением, если бы те Советы, которые создаются в районах и в городах, соединяли в себе государственное начало и самоуправленческое начало. Это могло бы стать предметом согласительной процедуры, о которой мы заявили в своем ходатайстве в качестве одного из аргументов. Здесь можно было бы найти точки соприкосновения. Необходимо также заметить, что исполнительная власть назначается с согласия Государственного Совета, причем используется процедура тайного голосования. При этом в органах самоуправления, напротив, назначают администрацию сверху. Итак, только законодатель, на мой взгляд, может определить, в какой системе быть соответствующим органам государственной власти.

<...>

Рассмотрим принцип, который указывается в запросе и который якобы нарушается оспариваемым Законом.

Этот принцип закреплён не в Конституции, не в основах конституционного строя, а в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающем, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Речь не идет об организации самоуправления в территориальных водах, на военных кораблях, на территориях посольств, хотя территория государства включает в себя все вышеперечисленное.

<...>

Часть 4 статьи 7 Закона Удмуртской Республики ничего не изымает из ведения местного самоуправления, она конкретизирует статью 107 Конституции Удмуртской Республики и, соответственно, статью 131 Конституции Российской Федерации, в том смысле, что самоуправление осуществляется в границах жилых комплексов.

Если конституционные нормы называют городские, сельские поселения и в общей форме говорят о других территориях, то в Законе Удмуртской Республики сделана попытка дать этот перечень территорий. Возможно, в данном случае с законодательной точки зрения следовало использовать слово «и другие территории», однако и установление закрытого перечня не нарушает Конституции, субъекты Федерации имеют на это право.

В решении вопроса о конституционности Закона Удмуртской Республики нельзя обойти вниманием Европейскую хартию местного самоуправления. Уважаемые судьи, я не нашел в ней ни одного положения, которому бы противоречили нормы названного Закона. Напротив, мне кажется, Закон Удмуртской Республики более, чем какой-либо другой реализует ее положения.

Во-первых, в Хартии говорится о местных сообществах, которые не обязательно связывать с административно-территориальным образованием.

Во-вторых, существование местных сообществ связывается с таким управлением, «которое было бы одновременно эффективным и приближенным к каждому гражданину». Однако крайне затруднительно в сотысячном или миллионном городе считать местные сообщества приближенным к каждому гражданину.

В-третьих, полная свобода действий местных сообществ утверждается только в тех вопросах, которые не переданы какому-либо другому органу власти. Вот в Удмуртской Республике передали соответствующие вопросы в ведение других органов власти, в данном случае государственных.

В-четвертых, полномочия местных сообществ могут быть поставлены под сомнение или ограничены другим органом власти — центральным или региональным — только в рамках закона.

Кстати, в принятом в первом чтении Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в полномочия законодательного органа включено «установление основ организации и деятельности органов местного самоуправления на территории

субъекта Российской Федерации». Таким образом, новый закон планируемый, обсуждаемый в Государственной Думе, практически дает полную свободу субъекту Федерации.

И наконец, в-пятых, Хартия предусматривает административный контроль за действием местных сообществ в форме и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом. Кроме того, статья 16 Хартии, которая тоже в какой-то степени имеет значение, поскольку устанавливает, что государство может указать территорию или территории, к которым эта Хартия применяется. Имеет ли это отношение к государству Удмуртской Республики?

<...>

Полагаю, что именно законодателю предстоит досконально в них разобраться. И моя позиция, вы могли уже убедиться, состоит в том, чтобы не втягивать Суд в пучину законодательной работы.

До сих пор опасаются, как бы Суд не стал активным участником политической борьбы, но есть опасность более сокрушительная — это когда Суд станет подменять законодателя.

Т.Г. Морщакова. Оносится ли это к нашему предмету?

В.В. Лазарев. Это относится к моему конечному выводу относительно того, что мы ожидаем от Конституционного Суда. В соответствии с такого рода аргументами, я полагаю, что Конституционный Суд и вполне имеет основания признать рассматриваемый Закон о системе органов государственной власти конституционным. Он совершенно не посягает на целостность Российской Федерации, укрепляет статус Республики и это (опять закончу комплиментарной частью) согласуется с позицией Михаила Алексеевича.

Т.Г. Морщакова. По общепринятому порядку мы должны сейчас перейти к вопросам, которые могут быть поставлены представителю Государственного Совета Удмуртской Республики. Пожалуйста, представитель группы депутатов хочет задать вопрос.

А.Н. Мальцев. Уважаемый Валерий Васильевич, не кажется ли Вам, что часть 2 статьи 11 Конституции дублирует часть 1 той же самой статьи, когда речь идет о том, что государственную власть в Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание и другие органы.

<...>

В.В. Лазарев. Мне так не кажется, потому что в части 2 статьи 11 Конституции специально предусмотрено право Республики устанавливать, кем осуществляется власть в субъекте Федерации.

А.Н. Мальцев. Уважаемый Валерий Васильевич, правильно ли я понял, что по Вашему мнению, в городе Москве существует местное самоуправление?

В.В. Лазарев. Так записано в Конституции города Москвы, которая не является здесь предметом обсуждения. Однако исхожу из того, что Основной Закон города Москвы свят, поэтому следует придерживаться того, что там записано.

А.Н. Мальцев. Что общего между двумя чрезвычайно интересными вопросами, относящимися к предмету нашего обсуждения, а именно о том, что норма договора между субъектом Федерации и Российской Федерацией

может быть выше определенного круга статей Конституции, и о том, что в Законе об общих принципах организации местного самоуправления нет никаких общих принципов и вообще никакого самоуправления. Пожалуй-ста, поясните эти высказывания.

В.В. Лазарев. Я считаю, что эти вопросы должны быть предметом дискуссий в соответствующем комитете Государственной Думы, потому что, действительно, зачем заключать договор по вопросам совместных полномочий и об их разграничении, если этим договором ничего не привносить, не уточнять. А если уточнять, развивать, то, конечно, такой договор приобретает более высокую юридическую силу по сравнению с конституционными нормами, регулирующими определенные отношения.

Относительно вопроса о Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления, то можно отметить, что этот Закон вместо установления общих принципов предполагает сужение полномочий субъектов Федерации, однако при этом ни одним субъектом Федерации не заявлен запрос на предмет конституционности, хотя, мне кажется, это не исключено в перспективе.

А.Н. Мальцев. Уважаемый Валерий Васильевич, а не кажется ли Вам, что и в том, и в другом сюжете чрезвычайно интересным является то, что предполагается возможность верховенства не федерального закона над законом субъекта Федерации и не Основного Закона страны над Основным Законом субъекта Федерации, а обратное верховенство?

В.В. Лазарев. Мы все-таки опять переходим к вопросу, который не является предметом рассмотрения.

А.Н. Мальцев. Я хотел бы еще один вопрос задать. Считаете ли Вы, что различные вопросы города Ижевска могут иметь различную природу, т.е. они могут быть местного значения и государственного значения, а следовательно, решаться различными органами власти в соответствии с Конституцией.

В.В. Лазарев. Именно в связи с этим опыт города Москвы имеет определенное значение, поскольку Московская Дума и московское правительство — одновременно и органы местного самоуправления, и органы субъекта Федерации. Государственный Совет Удмуртской Республики еще не объявил себя органом самоуправления, а на уровне города, мне кажется, в этом резон есть, хотя опять же это предмет особого разговора.

А.Н. Мальцев. Тогда не кажется ли Вам, что законодатель субъекта Федерации города Москвы дал трактовку того понятия, которое Вы оспариваете, а в соответствии с этим речь идет и о законодательстве Удмуртской Республики, поскольку под городскими поселениями подразумеваются города, и что если бы Госсовет поставил вопрос о придании себе полномочий органа местного самоуправления, он просто тоже дал бы такую трактовку этому понятию?

В.В. Лазарев. Уважаемый Александр Николаевич, в том-то и проблема, что никто сейчас не может дать однозначную трактовку, потому что эта трактовка — результат компромисса и дает возможность считать городским поселением и Москву в целом, и Митино, которое находится за пределами МКАД.

А.Н. Мальцев. Вы согласитесь, что Конституционный Суд имеет право толковать Конституцию.

В.В. Лазарев. При наличии запроса в Конституционный Суд.

А.Н. Мальцев. Просто для нас трактовка ясна. Спасибо.

Т.Г. Морщакова. Еще есть вопросы? Михаил Алексеевич, прошу Вас.

М.А. Митюков. Необходимо заметить, что помимо того официального толкования, которое дает Конституционный Суд, он еще дает толкование по случаю рассмотрения дел других категорий — казуальное.

Уважаемый Валерий Васильевич, правильно ли я понимаю, что в соответствии с логикой Ваших рассуждений Конституция Удмуртии действует в части, не противоречащей Закону Удмуртской Республики о системе организации государственной власти в Удмуртской Республике?

В.В. Лазарев. Нет, неправильно.

М.А. Митюков. Второй вопрос. Упразднено ли местное самоуправление на уровне городов, районов Удмуртии вопреки конституционным гарантиям как Конституции Российской Федерации, так и Конституции Республики Удмуртия?

В.В. Лазарев. Вопреки нет, но упразднено.

М.А. Митюков. Спасибо. Является ли вопрос о системе органов государственной власти в Республике Удмуртия конституционным, хотя бы на уровне Республики Удмуртия?

В.В. Лазарев. Конечно.

М.А. Митюков.

В таком случае должны ли учитываться основы конституционного строя Российской Федерации, общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления, а также сама Конституция Республики Удмуртии при самостоятельном конструировании Удмуртией системы органов государственной власти.

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения.

<...>

М.А. Митюков. Спасибо, Валерий Васильевич.

Т.Г. Морщакова. Есть еще вопросы у стороны, оспаривающей акт? Пожалуйста, Сергей Алексеевич.

С.А. Попов. Вопрос касается уяснения пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции. Уяснение той или иной нормы происходит в контексте тех норм, которые ее окружают, которые с ней связаны. Не означает ли это, что согласно части 1 статьи 72 (пункте «и») совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления общих принципов налогообложения и сборов Российской Федерации Российская Федерация в лице федеральных органов не вправе устанавливать федеральные налоги, а только общие принципы.

В.В. Лазарев. Дело в том, что Закон общих принципов не устанавливает. Другой вопрос, он их нарушает или не нарушает. Это предмет спора.

<...>

С.А. Попов. И второй вопрос, Вы говорили, что норма договоров в Удмуртии имеет, может быть, даже более высокую силу, чем норма Конституции Удмуртии. Но, тем не менее, пункт 2 статьи 7 Конституции Удмуртии говорит,

что Конституция Удмуртии имеет высшую силу и прямое действие на всей территории Удмуртии, а законы и иные правовые акты, в том числе и договоры, принимаемые в Удмуртской Республике, не должны противоречить Конституции Удмуртской Республики. Поясните, пожалуйста, свой тезис.

В.В. Лазарев. Разумеется, если договор тот будет противоречить Конституции Удмуртской Республики, то он будет недействительным точно так же, как если он будет противоречить Конституции Российской Федерации. Но если в этом договоре, я еще раз подчеркиваю, устанавливается конкретизирующая норма, восполняющая пробел, то эти нормы приобретают одинаковую или более высокую силу по сравнению с конституционными, если они несколько меняют соответствующий пункт. В противном случае, зачем высшим органам государственной власти договариваться о соответствующих позициях. Я полагаю, что эта практика не самая лучшая, но если там стоят подписи тех государственных деятелей, которые представляют власть на федеральном и республиканском уровне, мы с должным уважением должны относиться к этому, коль скоро это не оспорено в Конституционном Суде.

С.А. Попов. Я прошу прощения, но Вы свой ответ начали с того, что Конституция выше договоров по юридической силе, а закончили тем, что договор выше.

В.В. Лазарев. Это касается договоров, которые не противоречат, имеют высшую юридическую силу.

С.А. Попов. Как мне кажется, вопрос о применении юридической силы, возникает только тогда, когда имеется коллизия, когда имеются противоречия норм. Конечно, такого вопроса не стоит.

В.В. Лазарев. Как правило, это так.

Т.Г. Морщакова. Пожалуйста, Михаил Иванович, Ваш вопрос.

М.И. Пискотин. Если исходить из того, что местное самоуправление — это то, что нужно развивать, что это важнейший институт нашей политической системы, который у нас пока развит недостаточно, и нужно двигаться дальше, выстраивается одна позиция. Но если исходить из того, что нам нужно притормозить развитие местного самоуправления, что это пока называется отрицательным образом на нашей государственной жизни — другая позиция. Правильно ли я понял, что Вы придерживаетесь второй позиции о том, что развитие по линии децентрализации политической жизни имеет отрицательные последствия и нужна жесткая вертикаль.

В.В. Лазарев. Нет, я придерживаюсь первой позиции, в соответствии с которой местное самоуправление необходимо развивать, и в перспективе оно будет развиваться. Но я против того, когда говорят, что демократию надо внедрять с помощью силы государственного аппарата. Демократия по сути своей, самоуправление по сути своей не может внедряться сверху. Однако это вопрос не юридический.

М.И. Пискотин. У меня еще один вопрос, касающийся города Ижевска, который занимает особое место. В Вашей аргументации прозвучало, что поскольку город имеет такую развитую промышленность, нельзя отрицать, что он имеет не только местное, но и гораздо более важное значение. По Вашей логике получается, что чем более развитой город, тем меньше у него оснований для развития местного самоуправления.

В.В. Лазарев. Моя логика сводится к тому, что в городе необходимо развивать местное самоуправление, и как можно больше. Но на уровне большого города, на уровне столицы в большей степени приобретает вес государственное начало. В особенности, если рассматривать субъект Федерации.

Т.Г. Морщакова. А вопросы местного значения там остаются?

В.В. Лазарев. Вне всякого сомнения остаются и должны решаться в том числе местными сообществами.

Т.Г. Морщакова. Спасибо.

Михаил Иванович, нет у вас больше вопросов? Пожалуйста, Светлана Борисовна.

С.Б. Крюкова. Статья 132 Конституции РФ говорит, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. В связи с ликвидацией органов местного самоуправления, скажите пожалуйста, кто сегодня исполняет местный бюджет Ижевска?

В.В. Лазарев. Этот вопрос лучше переадресовать Председателю Госсове-та Александру Александровичу.

<...>

Т.Г. Морщакова. Валерий Васильевич, очевидно, Вы будете выступать?

В.В. Лазарев. Высокий Суд! Было бы совершенно непростительным ипсидиксизмом, наверное, если бы я провозглашал здесь перед конституционными судьями правовые аксиомы. В связи с этим я позволил бы себе назвать 9 положений, которые так или иначе были заявлены нашей стороной в ответ на соответствующие запросы. Положений, которые так или иначе сформулированы в ходе тех дискуссий, которые здесь развернулись.

<...>

Хотелось бы начать с Европейской хартии местного самоуправления, поскольку, как мы знаем, она имеет приоритет перед нашим законодательством, так как мы **вошли** в Совет Европы и признаем ее.

Относительно статьи 5 — защита территориальных пределов местных сообществ — необходимо проследить соответствующую аргументацию. Итак, при любом изменении территориальных пределов должны предварительно проводиться консультации. Я подчеркиваю — консультации с соответствующими местными сообществами по возможности путем референдума, где это допускается законом. Полагаю, что статью 5 следует интерпретировать в свете пункта 4 статьи 4, где говорится: полномочия, предоставленные местным сообществам, должны быть, как правило, целостными и всеобъемлющими. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены другим органом власти, центральным или региональным, только в рамках закона. И если они поставлены под сомнение, ограничены региональным, а в данном случае — даже не региональным субъектом власти, а государством, если они поставлены в какой-либо части под сомнение или ограничены, — то только в рамках закона.

Я полагаю, что ничто не должно смущать нас, когда мы в Европе в этом отношении можем доказывать уместность самых разнообразных вариантов устройства, управления на местах, если мы будем доказывать соотношение государственного управления и местного самоуправления.

Перейдем к заявленным положениям. Первое — Закон Удмуртской Республики «О системе государственной власти в Удмуртской Республике» принят в рамках собственных полномочий Республики (часть 2 статьи 11). Более того, обратимся к пункту «б» статьи 76 Конституции РФ. Там говорится, что в случае противоречия между Федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью 4 настоящей статьи, действует нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации!

В части 4 написано: вне пределов ведения Российской Федерации и вне пределов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации... субъекты осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Я убежден, что в данном случае нет закона об общих принципах, а к совместному ведению отнесено принятие законов об общих принципах, а здесь все согласилось и никто не подвергал сомнению право субъектов Федерации принять такой закон. В данном случае речь идет о том, что принят закон не об установлении общих принципов, а о системе органов и это часть 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, можно снять многие звучавшие здесь аргументы, потому что они строились на том, что в указанном законе нет общих принципов, а есть конкретное регулирование. И с этой точки зрения вызывает сомнение, надо или не надо пользоваться законом, который вторгается в компетенцию субъекта республики. На этот вопрос ответить можно только очень при большом, тщательном анализе всей ситуации. Думаю, что это непростой вопрос именно с юридической точки зрения.

Необходимо обратить внимание на тот пункт соответствующей статьи, который определяет полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Здесь пытались провести грань между субъектом Российской Федерации и его органами. Так вот, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено: «Установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований. Установление и изменение их границ и наименований». Следовательно, границы можно менять, и муниципальные образования можно преобразовывать согласно федеральному закону. Я интерпретирую это в соответствии, разумеется, с соответствующими нормами Конституции РФ.

Закон Удмуртской Республики принят в соответствии с основами конституционного строя, закрепленными в Конституции Российской Федерации и не отменяет местного самоуправления, о чем свидетельствует принятый на той же сессии Закон о местном самоуправлении, который, увы, не является предметом нашего рассмотрения. Закон о местном самоуправлении даже гарантирует местное самоуправление, поэтому его можно использовать в качестве аргумента.

Более того, в городе Ижевске может быть местное самоуправление и даже на общегородском уровне, правда, в качестве союзов, в качестве ассоциаций, в качестве союза местных сообществ в целом на уровне города. Полагаю, что

это гарантия наряду со многими другими гарантиями, которые повторяют соответствующие нормы федерального закона.

Закон Удмуртской Республики в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики создал государственные органы в закрепленных Конституцией Удмуртской Республики административно-территориальных единицах. Если есть административно-территориальные единицы, то в них должна быть государственная власть. Иначе нет государства удмуртского.

Законом Удмуртской Республики осуществлено переурегулирование входящего в его компетенцию вопроса о территориальных уровнях ранее существовавшего местного самоуправления. Никому это больше право не принадлежит. Никто, кроме Удмуртской Республики, не может переурегулировать то, что он изначально вправе был регулировать. Это его исключительная компетенция, слово «самостоятельно» говорит об этом. Закон не только не «взрывает» или не «подрывает», но развивает принцип народовластия.

И ни одно лицо не будет назначено сверху, если его соответственно тайным голосованием забаллотируют.

Ни один нормативный акт не запрещает в последующем Удмуртской Республике выстраивать наиболее оптимальную систему местного самоуправления и вновь решать этот вопрос в связи с существующими историческими, местными или другими условиями. Только законодатель решает эти вопросы. Следовательно, все дискуссии надо переносить в Госсовет Республики, в том числе дискуссии с участием представителей Государственной Думы.

<...>

Права граждан Удмуртской Республики на самоуправление гарантированы другим законом, который не является предметом данного конституционного процесса, поэтому я к нему не обращаюсь.

И, наконец, последнее. В полном соответствии со статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организуется местное самоуправление в частях поселений. Я опять же вынужден это подчеркивать, поскольку здесь был задан ключевой, имеющий очень принципиальное и серьезное значение вопрос: почему в других статьях части поселений не указывают, а статья 1 «основное понятие в федеральном законе» называет в том числе и части поселений. И с этой точки зрения полагаю, Закон может быть признан конституционным.

<...>

Будет ясно, что местное самоуправление пока находится в неопределенном положении.

Позиция Конституционного Суда

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1).

Оспариваемое положение части третьей статьи 1 Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», в соответствии с которым Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике, не может рассматриваться в отрыве от названных положений преамбулы и части 1 статьи 1 Закона. Поэтому часть 3 статьи 1 рассматриваемого Закона соответствует Конституции Российской Федерации.

Федеральный законодатель до сих пор не урегулировал вопрос об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, как это предусмотрено статьями 72 (пункт «н» части 1), 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

В таком случае до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем республика вправе сама осуществить собственное правовое регулирование по указанному предмету совместного ведения, а также установить свою систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и теми общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации.

Система органов государственной власти Удмуртской Республики как субъекта Российской Федерации может включать в себя как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством Удмуртской Республики.

Территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса республики (государства) в качестве субъекта Российской Федерации.

Вопрос о своем территориальном устройстве Удмуртская Республика вправе решить сама, причем по своей природе он имеет конституционное значение. В Конституции Удмуртской Республики этот вопрос урегулирован в статье 67 (пункт «б» части 2), а также в статьях 74 и 75 главы IV «Административно-территориальное устройство». В статье 74 перечислены районы и города республиканского подчинения, которые непосредственно входят в состав Удмуртской Республики в качестве ее административно-территориальных единиц.

Территориальные единицы иного уровня, а именно: город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в городах республиканского значения не имеют такого статуса. Поэтому не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти таких территориальных единиц. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. К этой системе в указанных пределах относятся и органы исполнительной власти в районах и городах республиканского значения.

Однако такие органы и их должностные лица могут действовать только в сфере компетенции указанных органов государственной власти, в том числе районов, городов республиканского подчинения, и не могут ущемлять самостоятельность местного самоуправления, его органов и вторгаться в сферу их компетенции.

Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, — может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

... Учитывая соотношение вопросов местного и государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, республика вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией Удмуртской Республики. В таком случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы и т.д.

Решение данного вопроса не находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и не подпадает под правило статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится установление общих принципов организации местного самоуправления.

... Полномочия органов самоуправления районов и городов республиканского подчинения не могли быть прекращены досрочно без учета мнения населения на основаниях и в формах, предусмотренных законами Удмуртской Республики, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В данном случае, когда были проведены выборы в соответствующие органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум. Референдум во всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Если такое требование не заявляется, для досрочного прекращения полномочий достаточно решения соответствующих выборных органов местного самоуправления.

... На переходный период до преобразования органов местного самоуправления района, города, с учетом мнения населения, существующим муниципальным органам могут быть посредством закона переданы отдельные полномочия, которыми наделяются вновь образуемые органы государственной власти. Такая передача допустима по смыслу статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Однако при этом органы местного самоуправления как таковые не могут быть преобразованы в органы государственной власти, поскольку в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и, следовательно, осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

... Создаваемые в Удмуртской Республике органы государственной власти на уровне районов, городов, имеющих статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав Удмуртской Республики, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной влас-

ти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти.

Глава администрации возглавляет администрацию района, города, которая является исполнительным органом государственной власти соответствующей административно-территориальной единицы. Глава администрации, равно как и его заместители являются должностными лицами самостоятельного исполнительного органа государственной власти именно данной административно-территориальной единицы, а не должностными лицами структурного подразделения вышестоящего (республиканского) органа власти.

... В части 2 статьи 8 Закона предусмотрено, что органы государственной власти Удмуртской Республики вправе отменить акты Советов депутатов района, города и администрации района, города, принятые с превышением их полномочий или нарушающие права и свободы граждан, а также не имеющие достаточного финансового, материально-технического обеспечения.

Поскольку данная норма в силу своей неопределенности допускает возможность отмены такого рода актов представительных и исполнительных органов государственной власти района, города органами государственной власти Удмуртской Республики с нарушением установленных в Российской Федерации принципов разделения властей, разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, она не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3), 10, 11, 118.

... Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать содержащееся в части 3 статьи 1 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» положение о том, что Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике, во взаимосвязи с преамбулой и частью первой статьи 1 названного Закона, соответствующим Конституции Российской Федерации.

2. Признать содержащееся в абзаце 5 части 1 статьи 2 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» положение, согласно которому предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (районов и городов), определенных статьей 74 Конституции Удмуртской Республики, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

3. Признать содержащееся в абзаце 5 части 1, в частях 2 и 3 статьи 2 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» положение, согласно которому предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти таких городских поселений (район в городе и город, входящий в район), которые не имеют согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статуса административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 66 (часть 1), 72 (пункт «н» части 1), 77 (часть 1), 130 (часть 1).

Признать по тем же основаниям не соответствующими Конституции Российской Федерации положения статей 2 (части 2 и 3), 6, 8, 9, 12 (часть 1), 13 (пункт «в»), 16 (часть 4), 18, 19 (часть первая), 20, 21 (части третья, пятая, шестая), а также пунктов 2 и 4 главы IV «Заключительные и переходные положения» Закона, которые регламентируют статус представительных и исполнительных органов государственной власти района в городе и города, входящего в район, и их должностных лиц и являющихся производными от содержащегося в статье 2 (часть 1, абзац 5) положения, предусматривающего образование представительных и исполнительных органов государ-

ственной власти района в городе и города, входящего в район (то есть города районного подчинения).

Признать часть 8 статьи 21 Закона, согласно которой в сельские поселения и поселки районным Советам депутатов по представлению главы администрации назначаются «управляющие сельсоветами и поселками», не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 12 и 130 (часть 1).

4. Признать содержащееся в части 4 статьи 7 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» положение, согласно которому территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, являются сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 и 131, постольку, поскольку данное положение исключает создание муниципальных образований иных поселений (город в районе, район в городе и т.п.), не имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статуса административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики.

5. Признать часть 4 статьи 7 и пункт 2 главы IV Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 130 (часть 2), 131 (часть 2), постольку, поскольку в случае создания органов государственной власти районов, городов республиканского подчинения и соответствующего преобразования видов муниципальных образований полномочия органов самоуправления районов и городов, имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статус административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, не могут быть прекращены досрочно без учета мнения населения на основаниях и в формах, предусмотренных законами Удмуртской Республики, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Наиболее адекватной формой учета мнения населения при таких обстоятельствах является референдум. Такой референдум во всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Если требование не заявляется, то для досрочного прекращения полномочий достаточно решения соответствующих выборных органов местного самоуправления.

6. Признать часть 2 статьи 8 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3), 10, 11, 118, поскольку она в силу своей неопределенности допускает возможность отмены актов представительных и исполнительных органов государственной власти района, города органами государственной власти Удмуртской Республики с нарушением установленных в Российской Федерации принципа разделения властей, разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти.

7. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3), 10, положение части 2 статьи 21 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» о том, что глава администрации района, города назначается и освобождается от должности Президиумом Государственного Совета Удмуртской Республики по представлению Председателя Правительства Удмуртской Республики и согласованию с Советом депутатов района, города; взаимосвязанные с этим положение статьи 13 (пункт «к») о том, что к ведению Совета депутатов относятся согласование кандидатуры на должность главы администрации, ходатайство об освобождении главы администрации от занимаемой должности, и положение части седьмой статьи 21, в соответ-

ствии с которым заместители главы администрации назначаются по согласованию с Правительством Удмуртской Республики.

Признать положения главы IV Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статье 12, в той мере, в какой органы самоуправления района, города фактически включаются в систему органов государственной власти, а именно поскольку данные положения предусматривают: создание объединенных Советов депутатов на переходный период (пункт 2, абзац 1); превращение глав администраций муниципальных образований в государственных должностных лиц, а также их назначение и освобождение от должности органами государственной власти Удмуртской Республики (пункт 2, абзац 2).

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева

1. Конституционный Суд Российской Федерации в качестве критерия конституционного контроля вправе руководствоваться только Конституцией Российской Федерации и не может руководствоваться Конституцией Удмуртской Республики.

В статье 74 Конституции Удмуртской Республики перечислены районы и города республиканского подчинения, которые непосредственно входят в состав Удмуртской Республики в качестве ее административно-территориальных единиц. Однако из этого положения не следует вывод о том, что на этом уровне, в частности в городах республиканского подчинения, не могут быть созданы городские органы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации при решении вопроса о том, на каких территориях население обладает конституционным правом на осуществление местного самоуправления, исходит из концепции естественных поселений. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях (часть 1 ст. 131 Конституции России). Таким образом, не субъективное мнение законодательных органов субъектов Российской Федерации (в том числе и конституционного законодателя), а объективно сложившиеся поселения являются тем конституционно значимым критерием определения территории местного самоуправления, которым обязан руководствоваться Конституционный Суд Российской Федерации.

... для перехода от прежних правовых норм о местном самоуправлении к новым необходим переходный период. Действие прежних правовых норм должно сохраняться на период срока полномочий избранных населением органов местного самоуправления городов и районов Удмуртской Республики, то есть положения старого, утратившего силу Закона «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» должны применяться в отношении выбранных в 1994 году органов местного самоуправления. Только ультраактивность старого закона позволяет обеспечить соблюдение конституционного права на осуществление местного самоуправления. Иной характер действия Закона «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», когда он распространяется на уже существующее местное самоуправление городов, районов, т.е. немедленное действие этого Закона, противоречит идее правовой государственности и принципу демократии, закрепленному в части первой ст. 1 Конституции России.

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука

... Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках административно-территориальных единиц и муниципальных образований проистекают не от воли населения указанных территориальных образований, а от воли народа, выраженной и закрепленной в Конституции и законе. Отсюда сле-

дует, что граждане отдельных территориальных образований не могут ликвидировать местное самоуправление на этих территориях, равно как не могут противодействовать созданию и функционированию органов государственной власти на указанных территориях вопреки воли народа, выраженной в законе.

Конституция Российской Федерации не закрепляет право граждан на местное самоуправление в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституция Российской Федерации весьма осторожно формулирует право населения в сфере местного самоуправления а статьях, непосредственно посвященных местному самоуправлению (ч. 2 статьи 130, статья 131). В них говорится о праве на осуществление местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения, которое имеет право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления.

Определение уровней, на которых создаются либо органы государственной власти, либо органы местного самоуправления (параллелизма здесь не должно быть), составляет исключительную компетенцию Удмуртской Республики в лице его Государственного Совета — представительного, законодательного органа Удмуртской Республики.

... Признав не противоречащим Конституции Российской Федерации создание представительных и исполнительных органов государственной власти в районах и городах республиканского значения, перечисленных в статье 74 Конституции Удмуртской Республики, неправомерно ставить создание и функционирование указанных органов государственной власти в зависимость от истечения срока полномочий органов местного самоуправления этого уровня.

... Из текста статей 130–133 Конституции Российской Федерации не вытекает, что изменение системы местного самоуправления в сочетании с системой органов государственной власти, следовательно, принятие оспариваемого Закона Удмуртской Республики и его действие, должно быть обязательно поставлено в зависимость от учета мнения населения соответствующих муниципальных образований, тем более в форме референдума. Об учете мнения населения говорится лишь в ч. 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». С изданием оспариваемого Закона Удмуртской Республики произошло не изменение границ муниципальных образований (их слияние, разъединение и т.п.), а установление нового уровня муниципальных образований в условиях создания органов государственной власти районов и городов республиканского значения, что в наибольшей мере отвечало природе местного самоуправления, а именно его приближенности к населению для решения вопросов местного значения.

... Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Споры о недопустимости тех или иных форм учета мнения населения, о его недостаточности должны решаться в судах общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства.

... Вопрос сроков полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления относится к исключительному ведению Удмуртской Республики как субъекта Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ

от 28 января 2010 г. № 2-П

«По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпром нефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО)»

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 представителей ОАО «Газпром» — доктора юридических наук В.Ф. Попондопуло и адвоката Г.П. Чернышова, представителя ОАО «Газпром нефть» — доктора юридических наук В.В. Долинской, представителей ОАО «Оренбургнефть» — доктора юридических наук Д.О. Тузова и адвоката В.В. Кузнецова, представителей Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО) — доктора юридических наук В.В. Лазарева и адвоката А.В. Попова, 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, 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 второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы ОАО «Газпром», ОАО «Газпром нефть», ОАО «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО). 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 М.И. Клеандрова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Л.А. Новоселовой, от Генерального прокурора Российской Федерации — Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации — Е.А. Борисенко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно статье 44 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») в акционерном обществе с числом акционеров более 50 держателем реестра акционеров общества должен быть регистратор (абзац второй пункта 3); акционерное общество, поручившее ведение и хранение реестра акционеров общества регистратору, не освобождается от ответственности за его ведение и хранение (пункт 4).

Заявители по настоящему делу — ОАО «Газпром», ОАО «Газпром нефть», ОАО «Оренбургнефть» и Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации (ОАО) — утверждают, что названное положение пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, возлагает на акционерное общество (эмитента), передавшее ведение и хранение реестра своих акционеров регистратору, ответственность за ненадлежащее исполнение регистратором своих обязанностей, выразившееся в необоснованном списании акций со счетов их владельцев, при отсутствии вины самого акционерного общества, и тем самым нарушает их права, гарантированные статьями 8, 17 (часть 3), 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. ОАО «Оренбургнефть», кроме того, просит признать находящийся с этим положением в нормативном единстве абзац второй пункта 3 той же статьи не соответствующим статьям 35 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

...С принятием Федерального закона от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» пункт 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» действует в новой редакции: сохранив положение об ответственности акционерного общества за ведение и хранение реестра акционеров, федеральный законодатель дополнил его положениями, вводящими механизм солидарной ответственности акционерного общества и регистратора за убытки, причиненные акционеру в результате утраты акций в связи с ненадлежащим соблюдением порядка поддержания системы ведения и составления реестра акционеров.

Однако, поскольку применение пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в первоначальной редакции, как утверждают заявители, ссылаясь на представленные материалы, повлекло для них наступление существенных правовых последствий, чем были нарушены их конституционные права, производство по настоящему делу в соответствии с частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не может быть прекращено.

<...>

Н.В. Мельников. ...У меня единственная просьба — все-таки не повторять то, что уже было высказано представителями по вопросам, которые уже озвучены.

Представитель Сбербанка России — Лазарев Валерий Васильевич. Валерий Васильевич, вы один будете выступать от Сбербанка?

В.В. Лазарев. Да.

Н.В. Мельников. Спасибо.

В.В. Лазарев. Уважаемый председательствующий! Уважаемые судьи Высочайшего Суда! В выступлении судьи-докладчика, уважаемого Михаила Ивановича, суть жалобы Сберегательного банка обозначена. В письменном тексте той жалобы, которым вы располагаете, которым располагают и все участники процесса, содержится и аргументация. Аргументация прозвучала и в выступлениях моих коллег, представителей других обществ. Поэтому вы разрешите мне действительно не повторять многое из того, что уже прозвучало.

Первый вопрос, в какой-то степени ключевой: какую норму в данном случае оспаривает Сберегательный банк? Он оспаривает ту норму, которая содержалась в старой редакции Федерального закона «Об акционерных обществах»: «Общество, поручившее ведение и хранение реестра акционеров общества регистратору, не освобождается от ответственности за его ведение и хранение». Вынужден об этом говорить, поскольку редакция пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» изменилась. Старая редакция по всем параметрам, с нашей точки зрения, являлась и неопределенной, и несправедливой. Текстуально она сохранилась и в новой редакции. И, с нашей точки зрения, несправедливость законодатель попытался каким-то образом смягчить. А что касается неопределенности этой нормы, она, увы, осталась.

Но дело не в этом. Мы можем вообще оставить в стороне новую редакцию, поскольку в соответствующих делах еще до обращения в Конституционный Суд была применена старая редакция этого пункта статьи 44. Сам факт внесения дополнений в пункт 4 статьи 44, по-видимому, безоговорочно свидетельствует о том, что сам законодатель ту норму, которую мы оспариваем, считал все-таки недостаточно определенной. На этом сходились и практики: они испытывали большие трудности. Естественно, об этом свидетельствует доктрина как та, которая оценивала соответствующую норму до издания новой редакции, так и та, которая уже после издания закона в новой редакции свидетельствует о неопределенности оспариваемой нами нормы.

И в действующей редакции норма позволяет вливать в сосуд то горький, то сладкий напиток. И горьким, а точнее — непригодным к употреблению, он может быть потому, что ограничение в правах невиновных лиц будет нарушать соответствующие нормы Конституции Российской Федерации.

«Где закон дает простор для толкования, там закона, в сущности, почти нет» — это я цитирую профессора Унковского, который был озабочен неясностью, проблемой неясности в законодательстве, проводил по этому поводу соответствующие исследования. Но я мог бы, конечно, цитировать не профессора Унковского, а очень многие позиции Конституционного Суда, где вполне определенно говорится именно о том, что неопределенность нормы влечет нарушение конституционных норм. Более того, Конституционный Суд в своих решениях не раз ссылался и на акты международного

права, на соответствующие позиции Европейского Суда по правам человека. И с этой точки зрения вполне понятно обращение в Конституционный Суд. Именно по этим мотивам мы оспариваем в первую очередь данную норму.

Неопределенным и несправедливым является сам закон. Это первое, на что я хотел обратить внимание. Несправедливость правоприменительных решений производна — от неясности и несправедливости самого закона.

Неопределенность нормы второе, что я хотел подчеркнуть, — всегда имеет своим последствием нарушение прав граждан, если речь идет об ответственности. Другими словами, привлечение к ответственности по определению в конечном счете затрагивает конституционные права граждан. Если речь идет об их ограничении, следует разбираться, соблюдены или не соблюдены положения части третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Третий момент — проблема ответственности приобретает особый конституционно-правовой смысл, когда речь идет о вопросах охраны прав собственности, об использовании своего имущества для экономической деятельности. Тем более что в большей степени вопросы, разрешаемые в судах, так или иначе, но приводят к Конституции, к конституционным нормам. И я бы обратил внимание на то, что ограничение, скажем, того права, которое содержится в части первой статьи 34 Конституции, которое, конечно, принадлежит моему доверителю, вообще, по-видимому, невозможно, потому что статья 56 (часть третья) Конституции даже в условиях чрезвычайного положения не допускает ограничения этого права. Даже в условиях чрезвычайного положения!

При подготовке к делу встретила такая позиция, согласно которой в соответствии с частью третьей статьи 55 Конституции в интересах защиты законного интереса пострадавшего акционера можно ограничить права эмитента: отвечать только при наличии вины. Но такой подход, на мой взгляд, не соответствует, прежде всего, статье 17 Конституции (часть третьей), в которой четко установлено: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Осуществление прав — конечно же, пострадавший акционер имеет право. Но может ли он осуществить свое право, требуя возмещения убытков за счет умаления прав других?

Здесь подчеркивался очень убедительно (и в материалах, представленных Конституционному Суду) тот факт, что страдают в этом случае интересы самого общества и интересы других акционеров. При такой ситуации возникает вопрос о нарушении статьи 19 Конституции (ее части первой и, я полагаю, второй).

В части второй говорится, что государство гарантирует равенство независимо от имущественного положения, а также от других обстоятельств. Да, имущественное положение может быть разное. Может быть, и действительно слабая сторона будет обращаться, у слабой стороны похищены акции. Имущественное положение разное. Но опять обращаю внимание на статью 19 (не только на часть первую, но и на вторую), потому что прямо говорится: независимо от имущественного положения и других обстоятельств стороны равны. Это Конституция.

Между тем ответственность эмитента обосновывают необходимостью защитить слабую сторону и тем, что только эмитент располагает достаточным имуществом для возмещения вреда и так далее. Но это посягательство на конституционный принцип равенства перед законом, на основополагающие правовые ценности, к каковым относятся и рациональность, и соразмерность, и справедливость. Эти принципы лежат в основе верховенства права.

Я недавно полистал Резолюцию Совета Международной ассоциации юристов от 8 октября 2009 года по поводу комментария к Резолюции 2005 года о верховенстве права. Эти принципы там названы: рациональность, соразмерность, справедливость. Речь идет о господстве права, правовом государстве. И следовательно, даже к статье 1 Конституции мы можем обратиться. Здесь об этом не говорили, но мы можем обратиться в своей аргументации и к статье 1 и связывать наши позиции с необходимостью формирования правового государства российского. Другими словами, если речь идет о большом или малом, подход применяться должен одинаково. А кто-то хочет, чтобы к обладателям большой собственности применялся один закон, а к обладателям меньшей — другой.

Это мне напоминает некий утилитаризм Иеремии Бентама, который при решении соответствующих дел говорил: «Надо смотреть... и соизмерять удовольствие и страдание». Соизмерять! На простейшем примере могу это проиллюстрировать: скажем, обладателя двух «Мерседесов» и одной машины нашей, отечественной, «Жигулей», вдруг где-то обокрали. О «Жигулях» он уже и забыл, а у него «Жигули» увели, и увел человек, который любит наши машины, а не иномарки, наши и испытывает величайшее удовлетворение, удовольствие от того, что ему это удалось. А страдание того, у кого и так есть «Мерседесы» и «Жигули» (он забыл о них)? И вот соизмеряйте страдания того и другого. Это утилитаризм.

Мне кажется, некий утилитаризм просматривается в аргументации. Я, конечно, иронизирую, упрощаю, но некий утилитаризм просматривается в тех позициях, согласно которым надо тем, кто обладает меньшим имуществом, отдавать преимущество и так далее — в зависимости от имущественного положения.

Кстати, если уж государство так заинтересовано в том, то у него есть возможность. И в соответствии со статьей 52 Конституции государство могло бы... Нет, я понимаю, почему нет. Пытались однажды реализовать этот принцип, я об этом знаю прекрасно, но опять же патетически провозглашаю: уж если такая забота (а на государстве лежит обязанность возмещать), думаю, государство могло бы и должно принять соответствующие нормы. Не потому, что оно непосредственно из своей казны возместит, а, может быть, следует принять соответствующие нормы, которые бы обеспечивали такого рода поддержку тем самым сторонам, которые в данном случае считаются менее защищенными. Это от государства зависит — менее защищенные или более защищенные. А от кого? Только от государства. Соответствующим регулированием это можно сделать.

Уважаемые судьи! Вы знаете о концепции развития гражданского права. Если не ошибаюсь, она обсуждалась и здесь. Мы имеем тексты. Я располагал

шестисотстраничным текстом этой концепции. Шестьсот с лишним страниц по всем разделам! И вот в первом разделе, касающемся общих положений гражданского права, я обратил внимание на два положения, вернее — на три, которые имеют непосредственное отношение к рассматриваемому делу.

Во-первых, авторы концепции. Замечу попутно, что эта концепция — плод труда выдающихся цивилистов. Исследовательским центром частного права под редакцией профессора Яковлева Вениамина Федоровича концепция разработана. Следовательно, я с полным доверием отношусь к тому, что там по части совершенствования гражданского законодательства говорится.

И вот, пожалуйста, положение первое. В пункте 1 статьи 2 Гражданского кодекса не названы отношения, связанные с участием в юридических лицах и с управлением ими, — корпоративные отношения. Между тем это, цитирую, «особые гражданско-правовые отношения, которые не могут быть сведены ни к вещным, ни к обязательственным правоотношениям». Не вещные и не обязательственные! Но ведь именно к этим отношениям относятся отношения эмитента и акционера. И если это не вещные и не обязательственные правоотношения, то к чему вообще разговор цивилистов относительно главы 25 или там какой-то другой и так далее.

В этом контексте можно указать и на другое положение, где авторы концепции констатируют, что по смыслу статьи 15 Гражданского кодекса способы возмещения убытков, опять цитирую, «обоснованно рассматриваются как форма ответственности за неправомерные действия». Способы обеспечения возмещения ущерба, убытков — форма ответственности за неправомерные действия.

И еще одно положение. В концепции в качестве нового обосновывается принцип добросовестности. Принцип добросовестности, на мой взгляд, является не только гражданско-правовым, но и конституционным принципом, да, может быть, конечно же, и общим принципом права. Это конституционный принцип уже потому, что преамбула Конституции прямо декларирует веру в добро и справедливость. Я с этого принципа добросовестности выхожу и на Конституцию, на ее преамбулу в частности.

И с этой точки зрения добросовестно ведущий себя эмитент, на которого возложено законом совершать то-то, то-то и то-то по обеспечению надлежащего ведения реестра, добросовестно выполнивший все пункты, которые обозначены в законе, когда нет его вины, он еще и несет ответственность?!

С точки зрения этого принципа, конечно, тут есть явная какая-то неопределенность. А в общем-то если более точно определять, то есть несоответствие такого положения непосредственно Конституции, ряду ее общих положений, ряду конституционных принципов. Можно, конечно, указывать на то, что входит в ведение реестра: сбор, фиксация, обработка, хранение, предоставление данных — все это составляет систему. Но ведь в силу закона все это осуществляет регистратор. Общий вывод здесь таков: эмитент не может быть ответственен за то, что на него не возлагается.

Вот древние римляне, латиняне решали вопрос об ответственности в зависимости от ситуации и различали по меньшей мере пять таких ситуаций: *casus delicti*, *casus foederis* (случай, подпадающий под положения договора),

casus maior (необычное событие, неотвратимое явление), casus amicus (случай, не предусмотренный законом ввиду пробела в нем) и casus fortuitus (событие, вызванное силой, находящейся вне контроля лица). На мой взгляд, действия эмитента как раз подпадают под последний случай. Здесь было показано, что не может он не в силах, он этим не занимается. Регистратор сам издает правила, по которым ведет регистрацию, и это предусмотрено в законе. Нет возможности по-настоящему проконтролировать деятельность регистратора. То есть это тот случай, когда сила находится вне контроля лица. Я уж не говорю о том уголовном преступлении, разумеется, но это, если не родственник совершил хищение, подлог и так далее, конечно же, он вне контроля.

Формулировка, которая в статье 44 содержится, напоминает мне позитивную ответственность. Для гражданского права ведь позитивная ответственность не свойственна, в отличие, скажем, от конституционного права. Но здесь такая формулировка, как будто бы на эмитента возлагается позитивная ответственность. Не знаю, тем более что добросовестное выполнение им своих обязанностей везде фигурирует в русле гражданско-правовых требований. И, если добросовестное его отношение к делу (это вроде бы в русле позитивной ответственности) не имеет совершенно никакого отношения к ретроспективе.

Остается надеяться, что Конституционный Суд или решительно признает оспариваемую норму не соответствующей Конституции и тем самым возложит на законодателя обязанность установить в рамках его дискреции новую норму, или системно выявит в соответствующих положениях законодательства тот конституционно-правовой смысл, который позволит, во-первых, выносить конституционно выверенные правоприменительные решения, а во-вторых, создаст основу для дальнейшего совершенствования правового регулирования. В любом случае есть необходимость предупредить обращения в Конституционный Суд уже на новую редакцию. И ваше решение, полагаю, эту предупредительную роль выполнит с тем, чтобы на этот закон, уже в новой редакции, не было последующих обращений.

Высокий Суд! Организация, которую я представляю, просит признать положения пункта 4 статьи 44 Федерального закона Российской Федерации «Об акционерных обществах», в редакции от 26 декабря 1995 года (Федеральный закон № 208) не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 34, 35 и 55, подчеркиваю, в той мере, в какой они допускают невиновную ответственность общества, в какой несправедливо возлагают ответственность за действия, не входящие в его обязанности, в какой добросовестное ведение непредпринимательской деятельности влечет существенные имущественные риски, — вот в этой мере она может быть признана не соответствующей Конституции. Если названные положения ничего этого не допускают, если такой смысл им придается исключительно правоприменительной практикой, мне остается выразить уверенность в том, что Конституционный Суд своим решением, в какой бы форме оно ни выносилось, установит конституционно-правовой смысл оспариваемых положений.

И, наконец, последнее. В книге, которую я не так давно получил, новейшее издание, которое посвящено современному миру, праву и Конституции,

дается перечень основных юридических ценностей, выраженных в Конституции. И среди них такая ценность, как правовая экономика. Боюсь ошибиться, но мне кажется, раньше это не звучало — правовая экономика. Я делаю акцент на этом, потому что в шестом номере «Журнала российского права» (2009) мной была опубликована статья в защиту прецедентного решения Конституционного Суда, в котором обеспечивалось торжество права над целесообразностью. И вот, наверное, мы и сегодня можем ожидать от Конституционного Суда вынесения постановления, в котором право и справедливость будут поставлены выше любых других ценностей, какие бы ценности праву и справедливости ни противостояли. Спасибо.

<...>

М.И. Клеандров. Извините, у меня вопрос к Валерию Васильевичу Лазареву. Уважаемый Валерий Васильевич, Вы в своем выступлении очень эмоционально, много говорили о неконституционности формулировки обжалуемой нормы — общество не освобождается от ответственности и так далее. Наверняка Вы много думали на этот счет. Не могли бы вы сформулировать идеальную формулировку этой нормы, чтобы она полностью соответствовала Конституции, чтобы ее смысл нельзя было правоприменением исказить? Или, если идеал вообще недостижим в философском смысле, тогда формулировку, максимально приближенную к идеалу. Такой маневр, как раньше «Литературная газета» делала: «Если бы директором был я». Можете? Если нет, так и нет.

В.В. Лазарев. Уважаемый Михаил Иванович, я бы наверняка попытался и, может быть, смог бы сформулировать, если бы законодатель ко мне обратился. Как это ни странно, скажем, позиция Института законодательства выражена в представленных документах, но я не думаю, что Институт законодательства работал над этой формулой, когда принимался Закон. К сожалению, специалисты не всегда привлекаются. Полагаю, конечно же, можно найти какую-то формулу, тем более что с какой-то точки зрения эмитент, конечно же, не освобожден от ответственности. Он не освобожден, он тоже отвечает, но за те позиции, которые в качестве обязанности предписаны ему законодателем. И в данном случае, конечно, все эти оговорки можно было бы учитывать при отработке данной формулы.

Процесс законодательный над этой нормой не завершен, мое такое убеждение. И наверное, законодатель найдет такие возможности. Боюсь, что сейчас в порядке экспромта я бы не отважился дать эту формулу.

М.И. Клеандров. Спасибо.

В.Ф. Попондопуло. Можно мне на ваш вопрос, Михаил Иванович, попробовать ответить?

Н.В. Мельников. Да, пожалуйста.

В.Ф. Попондопуло. Спасибо. Мне кажется, что даже такое короткое дополнение к пункту 4 статьи 44 Закона «Об акционерных обществах» (напомню, там речь идет о том, что «не освобождается от ответственности за его ведение и хранение», «если его виновными действиями причинен ущерб акционерам»), даже вот такое — сейчас, конечно, я не готов сказать, что это идеальное предложение, но в смысловой своей нагрузке оно как раз отражало бы ту самую мысль о том, что эмитент, конечно, отвечает,

когда его действиями причинен ущерб, то есть вот эта добавка — она бы решала вопрос.

<...>

Позиция Конституционного Суда

...Частью государственной политики по защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг является и предписание абзаца второго пункта 3 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» о передаче акционерным обществом функции ведения и хранения реестра акционеров в случае, если их число более 50, специальному лицу — регистратору как профессиональному участнику рынка ценных бумаг. Данное регулирование, притом что статья 10 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» не допускает совмещения деятельности по ведению реестра с другими видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, имеет целью усиление защиты прав и законных интересов владельцев акций, в частности миноритарных акционеров, направлено на устранение возможного конфликта интересов акционеров и эмитента, являющегося должником по учитываемым в этом реестре требованиям, и тем самым выступает гарантией достижения таких публичных целей, как привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота.

...Федеральный законодатель не навязывает акционерному обществу выбор конкретного регистратора (что в условиях конкуренции на рынке услуг по регистрации акций позволяет, тем более если речь идет о крупных эмитентах, таких как заявители по настоящему делу, выбрать наиболее надежного, в максимальной степени способного обеспечить сохранность акций) и не ограничивает его в возможности, руководствуясь принципом свободы договора (статья 421 Гражданского кодекса Российской Федерации), предусмотреть в договоре с регистратором любые не противоречащие закону способы защиты своих интересов и интересов своих акционеров, в том числе необходимые с его точки зрения меры контроля за деятельностью регистратора; по настоянию акционерного общества в договор может быть включено и положение о добровольном страховании регистратором риска неправомерного списания акций. Кроме того, действующее гражданско-правовое регулирование не препятствует расторжению — в целях обеспечения интересов акционеров — договора с одним регистратором и заключению нового договора с другим профессиональным участником рынка ценных бумаг.

Договорные отношения между акционерным обществом и регистратором по поводу возложения на последнего исполнения обязательства по ведению и хранению реестра акционеров в значительной степени затрагивают интересы акционеров, в том числе не обладающих большими пакетами акций. Однако акционеры непосредственно не влияют на выбор (или последующую замену) регистратора, а также на определение условий договора с ним: даже в случае, когда передача ведения и хранения реестра регистратору обязательна в силу пункта 3 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах», именно акционерное общество выбирает регистратора и выработывает условия договора с ним. Соответственно, оно обязано проявить достаточную осмотрительность и заботливость, с тем чтобы заключить договор с таким лицом, деятельность которого по ведению и хранению реестра позволит обеспечить имущественные интересы акционеров. Поскольку риск утраты акционером (наиболее слабой, по общему правилу, стороной в данных отношениях) прав на принадлежавшие ему акции при осуществлении с ними регистрационных действий должен компенсироваться гарантией возмещения ему убытков, причиненных такой утратой, предполагается, что при отсутствии иных гарантийных институтов (например, обяза-

тельного страхования ответственности регистратора) возмещение убытков может быть обеспечено через привлечение к ответственности самого акционерного общества — эмитента за неправомерное списание регистратором акций с лицевого счета акционера.

...Возложение ответственности за убытки, причиненные акционеру необоснованным списанием акций с его лицевого счета, на акционерное общество — в силу вытекающего из статей 17, 19 и 55 Конституции Российской Федерации принципа соблюдения баланса интересов всех лиц, участвующих в правоотношениях, — не могло означать, что с регистратора снимается ответственность за ненадлежащее исполнение обязанности по ведению и хранению реестра. В системе правового регулирования, действовавшего в период вынесения арбитражными судами судебных актов, послуживших поводом для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации заявителей по настоящему делу, привлечение эмитента к ответственности за вред, причиненный акционеру неправомерным списанием с его лицевого счета принадлежавших ему акций, в порядке статьи 403 Гражданского кодекса Российской Федерации не препятствовало акционерному обществу во взыскании выплаченных акционеру сумм убытков в регрессном порядке с регистратора как лица, которому оно поручило ведение и хранение реестра, что подтверждается и судебной практикой рассмотрения подобной категории дел. Не исключалась и возможность привлечения регистратора к участию в деле о взыскании причиненных акционеру убытков в качестве третьего лица на стороне ответчика — эмитента, а связь неблагоприятных для акционера последствий неправомерного списания акций с действиями (бездействием) эмитента, регистратора или самого акционера могла быть исследована в судебном заседании.

...Взаимосвязанные положения абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») — как обеспечивающие в системе соответствующего правового регулирования баланс интересов акционера как инвестора, вложившего свои средства в уставный капитал акционерного общества — эмитента, самого эмитента как лица, обязанного обеспечить ведение учета лиц, вложивших средства в его акционерный капитал, и регистратора, непосредственно осуществляющего ведение и хранение реестра акционеров, при неправомерном списании акций с лицевого счета акционера — не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Этим не исключается дальнейшее совершенствование федеральным законодателем правового механизма регулирования отношений между акционером, эмитентом и регистратором в целях создания более эффективных и надежных способов защиты их прав и законных интересов (например, путем установления обязательного страхования ответственности лица, осуществляющего ведение и хранение реестра акционеров) в случаях причинения убытков акционеру в результате неправомерного списания акций с его лицевого счета.

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 абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») — по их конституционно-правовому смыслу в системе норм — не противоречащими Конституции Российской Федерации.

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Мельникова

Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 28 января 2010 года № 2-П признал взаимосвязанные положения абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») — по их конституционно-правовому смыслу в системе норм — не противоречащими Конституции Российской Федерации.

С принятым решением не могу согласиться по следующим основаниям:

1. Действующее законодательство об акционерных обществах и о рынке ценных бумаг обязывает акционерное общество обеспечить ведение и хранение реестра акционеров в соответствии с правовыми актами Российской Федерации с момента государственной регистрации общества (пункт 2 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах») и предусматривает, что держателем реестра акционеров общества может быть это общество или регистратор — профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляющий деятельность по ведению реестра на основании поручения эмитента, причем в акционерных обществах с числом акционеров более 50 держателем реестра может быть только регистратор (пункт 1 статьи 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», пункт 3 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ, сохранив неизменным положение пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах», согласно которому акционерное общество, поручившее ведение и хранение реестра своих акционеров регистратору, не освобождается от ответственности за его ведение и хранение, дополнил данный пункт абзацем вторым, в соответствии с которым общество и регистратор солидарно несут ответственность за убытки, причиненные акционеру в результате утраты акций или невозможности осуществить права, удостоверенные акциями, в связи с ненадлежащим соблюдением порядка поддержания системы ведения и составления реестра акционеров общества, если не будет доказано, что надлежащее соблюдение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы или действий (бездействия) акционера, требующего возмещения убытков, в том числе вследствие того, что акционер не принял разумные меры к их уменьшению.

Несмотря на то что федеральный законодатель при этом не затронул норму об ответственности регистратора, в силу которой лицу, допустившему ненадлежащее исполнение порядка поддержания системы ведения и составления реестра, а также нарушение форм отчетности (эмитенту, регистратору, депозитарию, владельцу), может быть предъявлен иск о возмещении ущерба (включая упущенную выгоду), возникшего из невозможности осуществить права, закрепленные ценными бумагами (абзац четвертый пункта 3 статьи 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»), гарантии прав акционеров и самого общества в целом не упрочились.

Если начиная с 1996 года судебная практика по делам о взыскании убытков с эмитентов, передавших ведение и хранение реестра акционеров специализированному регистратору, исходила из того, что акционерное общество не несет ответственность в случае хищения акций акционера из реестра при отсутствии вины самого общества (к ответственности привлекалось лицо, виновное в неправомерном списании акций, а убытки в таких случаях в основном взыскивались с регистратора), то с принятием Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Постановления от 2 августа 2005 года по делу № 16112/03 арбитражные суды при вынесении своих решений (в том числе по делам заявителей), руководствуясь позицией

Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, со ссылкой на пункт 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» стали взыскивать убытки исключительно с акционерного общества при отсутствии его вины в их причинении, а предусматривающий ответственность регистратора абзац четвертый пункта 3 статьи 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» фактически перестал действовать.

Устанавливая факт ненадлежащего исполнения регистраторами своих обязанностей, арбитражные суды указывают на то, что закон не освобождает акционерное общество от ответственности за ведение и хранение реестра, и возлагают ответственность на эмитента, применяя при этом и статью 403 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой должник отвечает за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства третьими лицами, на которых было возложено исполнение, если законом не установлено, что ответственность несет являющееся непосредственным исполнителем третье лицо. Вопрос об основаниях ответственности эмитента, включая такое условие юридической ответственности, как вина, судами не устанавливается. Мотивируется это тем, что лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности (имеется в виду регистратор), несет ответственность независимо от вины, а потому в силу конструкции статьи 403 Гражданского кодекса Российской Федерации и вопрос о виновном характере действий эмитента не подлежит разрешению.

2. Сложившаяся в последнее время практика применения арбитражными судами положения пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах», согласно которому общество не освобождается от ответственности за ведение и хранение реестра акционеров, приводит к нарушению прав тех акционеров, чьи акции регистратором не были необоснованно списаны.

Одним из последствий дефектности нормативного регулирования ответственности как регистратора, так и эмитента является то, что акционер, пострадавший в результате необоснованного списания его акций, изначально ставится в более выгодное положение в сравнении с другими акционерами, поскольку у него есть реальная возможность получить возмещение ущерба с акционерного общества. Это означает, что выплаты общества, направленные на возмещение убытков, причиненных отдельному акционеру, в итоге приводят как к уменьшению величины активов эмитента, так и к снижению дивидендов остальных акционеров и снижению капитализации активов общества и его прибыли. Иными словами, возмещение убытков пострадавшему акционеру осуществляется за счет ущемления прав и охраняемых законом интересов остальных акционеров общества. В результате такого регулирования и правоприменительной практики привлечения к ответственности эмитента акционерное общество теряет признаки объединения капиталов, созданного для осуществления предпринимательской деятельности посредством участия в таком объединении акционеров, и становится обществом взаимного страхования.

Таким образом, практика применения арбитражными судами положения пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах», притом что его буквальный смысл остается неизменным, демонстрирует прямо противоположные решения, отдает приоритет интересам акционера, который взыскивает убытки с акционерного общества за счет иных акционеров, чем нарушается конституционный принцип равенства всех перед законом и судом (статья 19 Конституции Российской Федерации).

3. В отношениях, связанных с предпринимательской деятельностью акционерного общества, присутствует публично-правовой элемент, который заключается в том, что государство императивно обязывает эмитента — акционерное общество с числом акционеров свыше 50 заключить договор с регистратором на ведение и хранение реестра. Эмитент лишен свободы выбора — заключить договор или не заключать, т.е. он не может вести и хранить реестр самостоятельно, как это допускается примени-

тельно к акционерным обществам с числом акционеров менее 50. В мировой практике эмитент вправе как самостоятельно вести реестр, так и поручать его ведение регистратору; в этом случае он несет ответственность либо сам, либо солидарно с регистратором.

При императивном характере предписания об обязанности акционерного общества с числом акционеров более 50 поручить ведение реестра акционеров регистратору, когда эмитент не обладает свободой выбора — самому вести и хранить реестр либо поручить на свой риск эту деятельность регистратору, нет вины эмитента и при ненадлежащем выборе им регистратора, поскольку, во-первых, передача в таких случаях ведения реестра регистратору это не право, а обязанность общества; во-вторых, нельзя не учитывать такое обстоятельство, что выбор регистраторов в Российской Федерации довольно ограничен ввиду слабой развитости этого сегмента рынка ценных бумаг, и у акционерного общества нет сколько-нибудь широкой возможности уверенного выбора регистратора; и наконец, в-третьих, требования, предъявляемые к регистраторам, устанавливает не эмитент, а государство в лице своего лицензирующего органа. При этом нельзя не отметить, что содержание и условия договора о ведении реестра в значительной мере определены нормативно и возможности у эмитента устанавливать свои условия взаимоотношений с регистратором ограничены.

Как уже отмечалось, с внесением Федеральным законом от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ в пункт 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» дополнения ясности в его истолковании больше не стало, поскольку сама формулировка «общество, поручившее ведение и хранение реестра акционеров общества регистратору, не освобождается от ответственности его ведения и хранения» не претерпела никаких изменений. При этом, если положение акционеров с введением солидарной ответственности эмитента и регистратора упрочилось (теперь акционер может заявлять требования и удовлетворять свои требования о возмещении ущерба как регистратором, так и акционерным обществом), то положение эмитента ухудшилось: установлен по существу принцип объективного вменения, и, несмотря на установление солидарной ответственности эмитента и регистратора, сложившаяся практика вряд ли претерпит существенные изменения, поскольку акционер, права которого нарушены регистратором, будет предъявлять иск, как и прежде, к одному только эмитенту, исходя из того, что взыскание убытков в полном объеме с последнего более реально, чем с регистратора, или предъявленные одновременно к обществу и регистратору требования будут по тем же причинам удовлетворяться в первую очередь за счет эмитента.

И наконец, что касается взыскания эмитентом, вина которого в ненадлежащем ведении или хранении реестра изначально исключена, выплаченных им акционерам убытков в регрессном порядке с регистратора, при наличии его вины, то с наибольшей степенью вероятности размер этого взыскания будет составлять половину убытков либо у регистратора просто не будет средств для возмещения убытков эмитенту. Таким образом, возможность регрессного требования в силу новой редакции пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» к виновному должнику в размере всей суммы возмещаемых убытков не решает проблему при невиновности эмитента, поскольку не содержит надлежащих гарантий возполнения понесенных им финансовых потерь, а сама оспариваемая норма существенно ущемляет конституционные права и законные интересы акционеров, акции которых не были списаны, и ведет к нарушению статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц.

4. Изложенное позволяет сделать вывод, что взыскание убытков, причиненных акционеру, на основании пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных

обществах» влечет нарушение имущественных прав как акционерного общества (эмитента), так и других акционеров, акции которых не были списаны, чем, в свою очередь, нарушается конституционный принцип свободы экономической деятельности (статья 8, часть 1, Конституции Российской Федерации), ущемляются гарантии права частной собственности (статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), а также право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации). В сформировавшейся за последние годы судебной практике при взыскании убытков с эмитента, поручившего ведение и хранение реестра специализированному регистратору, приоритет необоснованно отдается имущественным интересам лишь того акционера, которому был нанесен ущерб, возмещаемый акционерным обществом, что негативно сказывается на имущественных правах других акционеров.

Таким образом, дефектность взаимосвязанных положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» как в первоначальной редакции, так и после внесения в нее дополнений позволяет (и в дальнейшем позволит) привлекать к ответственности акционерное общество — эмитента без наличия его вины, что приводит к становлению противоречивой судебной практики и требует признания этих положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 17 (часть 3), 19 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Собственно, Конституционный Суд Российской Федерации косвенно признал несовершенство правового механизма регламентирования ответственности эмитента и регистратора перед акционерами (абзац второй пункта 5 мотивировочной части Постановления).

ПОСЛЕСЛОВИЕ

*В.В. Лазарев,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации*

Решение обратиться к своим выступлениям в Конституционном Суде Российской Федерации было заявлено публично. Оставалось избрать жанр. Традиционно в таких случаях публиковались произнесенные речи. Они и ценность представляли как речи с их логикой, изящной словесностью, образными сравнениями, с цветистостью своей. Однако это были речи перед присяжными и, чаще всего, по уголовным делам. В настоящем издании речь идет об особой судебной инстанции, хотя и вызывающей аллегории с присяжными в связи со своей судейской скамьей, с обращениями к ней в надежде убедить в своем мнении, но фактически мало имеющая схожего даже с судами общей юрисдикции. Здесь не рассматривается фактическая сторона дела, все внимание сосредоточено на юридической. Нет, конечно же, в понимании этой последней имеют значение факты прошлого, настоящего и даже гипотетические факты будущего, но это факты и обстоятельства принятия закона, внесения в него поправок, голосования по ним и т.д. на предмет выявления воли, заложенной в этот закон, что является неперменным условием для суждений о его конституционности. Главным же остается подчас весьма сухой юридический анализ правовой материи, кройка и перекройка ее по конституционным лекалам. Помню, как один из выступавших получил замечание председательствующего, когда пытался сравнить президента с парящим орлом. Прекрасное образное видение действий высокого должностного лица (полета его), схватывающего пространство со всем рельефом, со всеми движениями всего живого и целями принимаемых решений! Этот образ, встроенный в контекст юридической аналитики, мог работать на принятие социально и юридически выверенных выводов, но юристы остаются юристами и для них чистый формально-юридический анализ до сих пор свят.

Цели настоящей публикации многоплановы, многослойны. И то, что лежит на поверхности — не самое главное. Где-то в глубине автору свойственны ностальгические переживания пережитого. Пережитого не столько в личностном плане, сколько в контексте социальных и политических реалий, получивших юридические оценки. Отсюда большое желание привнести нечто мемуарное и изложить повествование о решенных делах в свете недавней истории через призму правосознания конкретного участника конституционного судопроизводства. В этом случае происходило бы смещение жанра в сторону комментариев и психологических реляций. Ничего комментировать автор не стал, хотя всегда хотелось показать, как та или другая позиция заявляет о себе сегодня, чем был обусловлен ее выбор и какие по-

правки были бы сделаны в настоящее время. В отдельных случаях, возможно, при хорошем раздумье и позиция в целом могла бы быть изменена.

Речи, произнесенные в Конституционном Суде, не читабельны для широкой публики. Внимание обывателя может привлечь предмет разбирательства, если он напрямую затрагивает его имущественные устремления, и вынесенное решение с его последствиями для жизненно важных (например, жилищных, земельных, банковских и др.) интересов и прав. Для этого достаточно ознакомиться с решениями Конституционного Суда. Поэтому простое собрание произнесенных текстов может оказаться любопытным для историков права, для специалистов, которые в сложных судебных делах ищут аргументы в пользу определенного решения, для тех, кто в новых условиях, преодолевая столкновения властей, стремится к консенсусу в ходе конституционного судопроизводства. Тексты могут оказаться весьма полезными в образовательных целях. И не только в плане ссылок на авторитет оратора, на его аргументацию. Используя судебные речи, можно создать интересные учебные пособия в виде сборников задач. В нашем случае — в первую очередь по конституционному праву.

Всего состоялось 77 моих выступлений в Конституционном Суде РФ. Стенограммой одного из них в качестве приглашенного специалиста по вопросам толкования права, к сожалению, не располагаю. Одно из выступлений датируется 1997 годом, т.е. до назначения на должность постоянного представителя, а другое — 2010, т.е. после освобождения от должности. В первом случае представлял Удмуртскую Республику, во втором — Сбербанк.

Разумеется, речи авторские, но в процессе их подготовки имело место общение в коллективе специалистов Правового управления Государственной Думы, которое в начале моей карьеры возглавлял профессор Владимир Борисович Исаков, а при завершении — Григорий Петрович Ивлиев. Была создана спокойная и творческая обстановка для работы. Моя признательность коллегам.

Подготовка сборника потребовала командировки в Конституционный Суд и значительной работы в его Архиве. Исключительное внимание, проявленное Председателем Суда Валерием Дмитриевичем Зорькиным и руководителями секретариата Е.В. Кравченко и В.А. Сивицким, а также техническая помощь главного специалиста Архива Т.В. Дедовой сделали пребывание в весеннем Санкт-Петербурге незабываемым.

И, наконец, не могу не выразить благодарность академику Т.Я. Хабриевой, которая поддержала идею издать эту книгу.

Научное издание

Валерий Васильевич Лазарев

**ЗАКОНОДАТЕЛЬ КАК СТОРОНА
В КОНСТИТУЦИОННОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Судебные речи

Подписано в печать 25.09.2015.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 55,0. Уч.-изд. л. 67,3.

Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 459800-528481-250915

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

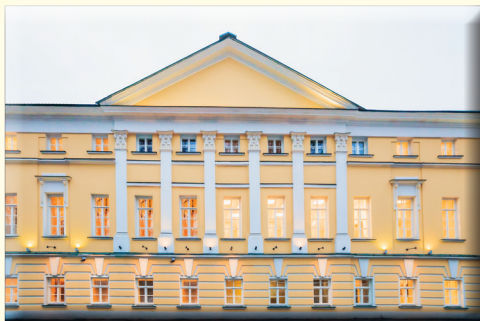
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1.

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29.

E-mail: books@infra-m.ru

<http://www.infra-m.ru>

**Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**



Актуальность проблем формирования правовых позиций в ходе конституционного судопроизводства обусловлена необходимостью сохранения стабильности правового регулирования и вместе с тем важностью корректировки тех правовых решений и конструкций, которые не обеспечивают выполнение стоящих перед государством задач.

В книге последовательно изложены позиции законодателя, отстаиваемые в Конституционном Суде РФ и оказавшие влияние на его решения по каждому из рассматриваемых дел. Приводятся полные тексты выступлений В.В. Лазарева как постоянного представителя Государственной Думы, фрагменты полемики с его участием в ходе конституционного процесса, отражающие не только анализ юридической стороны дела, системное толкование конституционных норм в неразрывной связи с отраслевыми нормами и сложившейся практикой их реализации, но и научный подход в интерпретации всех обстоятельств, относящихся к выполнению требований Конституции.

Для ученых-правоведов, сотрудников правозащитных органов и организаций, депутатов, государственных и муниципальных служащих, преподавателей, аспирантов, студентов, осваивающих программы бакалавриата и магистратуры, а также для всех, кто сегодня причастен к законотворчеству, толкованию и применению законодательства.

