

ДОКЛАД
Судебное оспаривание нормативных актов в системе
механизмов «стратегического правосудия»

¹ Аспирант кафедры публичного права Гуманитарного Университета (г. Екатеринбург), юрист Общественного объединения «Сутяжник».

РАЗДЕЛ 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Работа любой правозащитной организации, предоставляющей населению услуги по оказанию правовой помощи, как правило, сводится, к юридическому сопровождению судебных дел (составление процессуальных документов, представление интересов в суде и других органах), консультированию граждан по правовым вопросам и распространению информации о правах человека и способах их защиты среди населения через СМИ и другие механизмы (например, семинары, круглые столы и так далее).

Зачастую при работе с судебными делами или консультированием наших клиентов, которым мы оказываем правовую помощь, возникает проблема, которую нельзя решить при помощи подачи иска и применения какого-то акта, так как проблема нарушения прав клиента кроется как раз не в правоприменении, а в **самом содержании нормативного акта**.

В этом случае граждане и организации имеют право оспорить данный нормативный акт в суд в соответствии с установленной законодательством подведомственностью дел.

В чем же состоит «стратегичность» такого правосудия?

Важным моментом является то, что норма, нарушающая права гражданина в отдельном деле, применяется и к другим гражданам, и будет применяться, и нарушать и создавать угрозу нарушения их прав, до тех пор, пока вы не признаете ее незаконной в судебном порядке.

В связи с этим устранение из законодательной базы норм, нарушающих права граждан, является важной частью деятельностью любой правозащитной организации, которая, с одной стороны, «экономит» силы, время и ресурсы, (путем признания незаконной нормы защищается право неопределенного круга лиц), с другой, повышает эффективность вашей работы – однажды отмененная в суде норма уже не будет применяться, и вам не придется возвращаться к этой проблеме снова и снова.

Помимо судебного оспаривания нормативных актов существуют и другие формы «стратегического правосудия»: обращение в Европейский суд по правам человека, применение Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также прецедентного права Европейского суда по правам человека в судах России, применение Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда РФ в судах России, судебное оспаривание индивидуальных актов, действий и бездействия органов публичной власти и должностных лиц, создающих типичные нарушения прав граждан и организаций и др.

Очень часто в практике возникает дилемма: какой акт считать нормативным, а какой индивидуальным (правоприменительным).

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ дается следующее определение: «Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом».

В Постановлении Государственной Думы РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-11 «Об обращении в Конституционный Суд РФ» дано определение нормативного правового акта: это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Представляется необоснованным считать, что данное Постановление содержит *легальное* определение нормативного правового акта. Непосредственно указанное Постановление Государственной Думы РФ не носит нормативного характера, относится к разряду судебно-процессуальных документов, является поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ (ст. 36 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

Представляется, что отчасти отсутствие легального определения понятия «нормативный правовой акт» отразилось на ситуации, сложившейся в судебной практике по оспариванию нормативных актов, поскольку отказ в судебной защите права основывается на выводе о не нормативности того или иного правового акта (об этом подробнее в следующей части лекции)².

В любом случае критерием разграничения нормативных и ненормативных актов является субъектный состав их распространения. Если акт распространяется на неопределенный круг лиц (в том числе на какую-то одну «персонально не очерченную» категорию лиц) – это нормативный акт, если на каких-то конкретных граждан (Петя, Вася, Таня) – это ненормативный акт. Соответственно, ограничивается и круг лиц, обладающих правом оспорить такой акт.

Право на судебное оспаривание нормативных актов является составной частью права на судебную защиту (статья 46 Конституции РФ).

Осуществляя толкование данной статьи Конституции РФ, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то, что право на судебную защиту «выступает как гарантия в отношении всех конституционных прав и свобод, а закрепляющая его статья 46 Конституции Российской Федерации находится в неразрывном системном единстве с ее статьей 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (статья 17, часть 2, и статья 18 Конституции Российской Федерации). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (статья 45, часть 2, Конституции Российской Федерации) и спорить с государством в лице любых его органов...».

Основываясь на этом, применительно к проблеме судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов, Конституционный Суд сделал вывод

² Подробнее по этому вопросу см.: Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов. Екатеринбург. Изд-во Урал. Ун-та, 2005. – (Судебная практика и права человека; Вып. 2).

о том, что «неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих, является возможность лица обжаловать принятые органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами **решения**, включая **нормативные правовые акты**, воплощающая в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и **публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка**» (Определение от 12 мая 2005 года № 244-О «По жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 134, статьями 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса РФ»; Определение от 2 марта 2006 года № 58-О «По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса РФ»; Определение от 8 июля 2004 г. N 238-О «По жалобе гражданина Тимонина Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьей 248, частями первой и восьмой статьи 251 ГПК РФ»; Определение от 20 октября 2005 г. N 513-О «По жалобе гражданина Шалота Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 части первой статьи 134 ГПК РФ»; Определение от 24 января 2006 г. N 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса РФ»).

Таким образом, никакие нормативные акты не могут обладать своеобразным «судебным иммунитетом», т.е. защитой от их судебного оспаривания. Отрицание этого тезиса чревато не только нарушением прав граждан (организаций) незаконными нормативными актами, но и публичных интересов (права и свободы неопределенного круга лиц, законность, правопорядок, лежащие в основе безопасности государства).

В нашей стране существуют разные уровни нормативных актов (иных источников права):

Федеральные нормативные акты (Конституция РФ, федеральные конституционные закон, федеральные законы, нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты палат Федерального Собрания, нормативные акты федеральных органов государственной власти и иных органов государственной власти (например, приказы Генерального прокурора РФ)

Региональные нормативные акты (Конституция (устав), нормативные акты губернатора региона, нормативные акты региональных органов власти)

Муниципальные нормативные акты (нормативные акты главы муниципального образования (например, мэра), нормативные акты представительных органов местного самоуправления).

Выделяют также **локальные нормативные акты** – нормативные акты, действующие в пределах конкретных организаций (например, положение об оплате труда, положение о премировании, должностные инструкции).

Следует подчеркнуть, что все эти нормативные акты, за исключением Конституции РФ, могут быть обжалованы в суд.

В основном нормативные акты обжалуются в **суды общей юрисдикции**.

В **Верховный Суд РФ** обжалуются нормативные акты федеральных органов государственной власти (за исключением дел, подсудных Конституционному Суду РФ).

Так, член Общественного объединения «Сутяжник» А.Л. Горлатов обжаловал в Верховный Суд РФ абзац 2 параграфа 23 «Правил перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР». Данная норма устанавливала, что возврат билетов, приобретенных пассажирами на пригородные маршруты автобусов в кассах текущей продажи, не производится. Как установил Суд, она противоречит Гражданскому кодексу РФ и Уставу

автомобильного транспорта РСФСР и удовлетворил заявление, признав своим решением от 21 марта 2006 года норму недействующей со дня вступления в законную силу данного решения суда.

В областные, краевые... суды обжалуются нормативные акты региональных органов государственной власти.

В районные (городские) суды обжалуются нормативные акты, изданные на уровне муниципального образования (в порядке производства из публичных отношений) и локальные нормативные акты (в порядке искового производства).

Так, К.В. Борисова обжаловала в Бугурусланский городской суд Оренбургской области абз.3 п. 1.2 Правил приема в Бугурусланское летное училище гражданской авиации имени П.Ф. Еромасова. Данная норма Правил предусматривала, что в это училище могут приниматься только лица мужского пола; тем самым нарушался принцип равенства полов.

Решением от 16 ноября 2006 года суд искивые требования удовлетворил: признал абз.3 п. 1.2 Правил приема в Бугурусланское летное училище гражданской авиации недействующим. Решение обжаловано не было.

Как показывает практика, особенно актуально обжалование локальных нормативных актов в сфере трудовых отношений.

Локальные нормативные акты традиционно выделяются среди источников трудового права (часть 2 статьи 5 Трудового кодекса РФ). Под ними понимаются внутренние акты организаций, содержащие правовые нормы, в том числе, нормы трудового права.

Локальные нормативные акты издаются всеми работодателями, за исключением работодателей – физических лиц. Как следует из части 1 статьи 8 ТК РФ, эти акты принимаются в пределах компетенции работодателей и «в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями». Другими словами, локальные нормативные акты не могут противоречить всему тому «нормативно-правовому массиву», который «стоит»

над ними в иерархической системе права, начиная от общих принципов права и общепризнанных принципов и норм международного права и заканчивая коллективным договором организации, в которой принят локальный нормативный акт.

А если так, то возникает вопрос: каков порядок судебного оспаривания локальных нормативных актов, т.к., по общему правилу, в правовом государстве, если существует иерархия источников права (а в правовом государстве она всегда существует), то должен существовать и судебно-юрисдикционный механизм проверки соответствия источников права, имеющих меньшую юридическую силу, источникам права, имеющим большую юридическую силу.

Судебно-процессуальное законодательство, как и в случае судебного оспаривания коллективных договоров и соглашений, не содержит специальных норм, регулирующих особенности рассмотрение дел об оспаривании локальных нормативных актов. Следовательно, оспаривание таких актов, вопреки их правовой природе как источников права, происходит в исковом порядке путем подачи искового заявления о признании незаконным и недействующим (недействительным) локального нормативного акта или его части.

В ТК РФ также специально не регулируются эти вопросы. Единственная норма этого кодекса, которая говорит о возможности судебного обжалования локального нормативного акта, содержится в части 4 статьи 372. В ней закрепляется право выборного органа первичной профсоюзной организации обжаловать локальный нормативный акт, который был утвержден единоличной волей работодателя, в государственную инспекцию труда либо в суд в случае недостижения согласия между работодателем и выборным профсоюзным органом о содержании данного акта либо о необходимости его принятия. Как вариант в этой норме предусматривается также возможность возбуждения коллективного трудового спора.

Представляется, что последняя мера является в сложившейся ситуации более действенной, т.к. ни государственная инспекция труда, ни суд не вправе оценивать целесообразность введения или удаления из локального нормативного

акта тех или иных норм. Эти органы вправе оценить только **правомерность** установленных норм либо **правомерность** принятия локального нормативного акта в целом. А в основе разногласий между работодателями и профсоюзами при принятии коллективных договоров, соглашений, локальных нормативных актов лежат, как правило, не правовые факторы (законность, правомерность данных источников права), а факторы целесообразности (социальная справедливость, экономическая выгода).

Между тем, незаконные (шире – неправомерные) локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, коллективные договоры, социально-партнерские соглашения издаются достаточно часто. Как правило, причиной их появления выступает не умысел сторон социального партнерства, а либо недостаточность юридических знаний, как работодателей, так и работников, либо изменение (отмена) вышестоящих источников права, приводящее к возникновению коллизий между источниками права различного уровня.

Итак, как уже указывалось, исходя из метода исключения, локальные нормативные акты, равно как **коллективные договоры и соглашения** (они, не являясь нормативными актами в собственном смысле, тем не менее, являются источниками права) подлежат обжалованию в районные (городские) суды.

Что касается **арбитражных судов**, то в эти суды можно оспорить нормативные акты, если это прямо установлено в законодательстве. Если такой специальной нормы нет, то нормативный акт подлежит обжалованию в суд общей юрисдикции.

Высший Арбитражный Суд рассматривает дела о проверке федеральных нормативных актов (за исключением дел, подсудных Конституционному Суду).

Арбитражные суды субъектов РФ рассматривают дела о проверке нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных нормативных актов.

В некоторых субъектах РФ также действуют региональные конституционные (уставные) суды, которые проверяют региональные и муниципальные нормативные акты на предмет их соответствия региональным основным законам (конституциям, уставам). Например, в Свердловской области действует Уставный Суд Свердловской области.

При обращении в суд с заявлением об оспаривании нормативного акта уплачивается **государственная пошлина**.

Так, в соответствии со статьей 333.19. Налогового кодекса РФ при подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц в судах общей юрисдикции госпошлина для физических лиц устанавливается в размере **100 рублей**, для организаций - **2 000 рублей**. Такие же ставки госпошлины для граждан и организаций установлены при оспаривании нормативного акта в арбитражном суде.

Более внушительные ставки госпошлины по таким делам установлены при подаче обращений в судебные органы конституционного контроля (Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ). Дела об оспаривании нормативных актов на предмет их соответствия Конституции РФ, либо конституции (уставу) субъекта РФ составляют абсолютное большинство дел, рассматриваемых этими судами, т.к. соответствующее полномочие является основным для этих судов. Что касается граждан и организаций, то они только и могут подавать в данные суды обращения, связанные с обжалованием нормативных актов (обращения с иными требованиями – не могут).

Итак, при подаче жалобы гражданином (физическим лицом) в Конституционный Суд РФ уплачивается госпошлина в размере **300 рублей**; если жалуется организация - **4 500 рублей**.

При обращении в конституционный (уставный) суд субъекта РФ гражданином уплачивается госпошлина в размере **200 рублей**, организацией – **3000 рублей**.

Остановимся более подробно на процедуре рассмотрения жалоб на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционном Суде РФ.

РАЗДЕЛ 2. ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ³

ГЛАВА 1. КОГДА МОЖНО ОБРАЩАТЬСЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД?

В части 4 статьи 125 Конституции РФ закрепляется, что Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Из содержания части 4 статьи 125 Конституции РФ и статей 3, 96, 97 закона «О Конституционном Суде» следует, что предпосылкой для обращения в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод является:

- а) конкретное дело (административное, уголовное, гражданское и т.д.);
- б) в ходе рассмотрения которого суд или иной орган применяет закон или может применить;
- в) в результате применения закона права или свободы, гарантированные Конституцией РФ, могут быть нарушены или ограничены.

Как следствие, появляются основания считать, что примененный закон не соответствует Конституции РФ, поскольку в результате его применения нарушаются конституционные права и свободы. Примером может быть одно из реальных дел, рассмотренных Конституционным Судом еще в 1999 году при поддержке Общественного объединения «Сутяжник».

Жительница г. Нижнего Тагила Свердловской области Арбузова Елена Анатольевна, являвшаяся на тот период времени председателем Свободного профсоюза работников МП «Медавтотранс», получила от заместителя прокурора города предостережение об устранении нарушений действующего законодательства. Согласно выданному распоряжению на Арбузову Е.А.

³ При составлении глав 1 – 5 настоящего Раздела автором был широко использован материал, содержащийся в Пособии по обращению граждан в Конституционный Суд РФ (см.: Булакова Е.Ю. Пособие по обращению граждан в Конституционный Суд РФ. М., 2006. – 143 с., 2-е изд.).

возлагалась обязанность прекратить начавшуюся на предприятии забастовку водителей скорой помощи. Поскольку решение о прекращении забастовки коллективом водителей так и не было принято, прокурор обратился в суд, постановлением которого Арбузова Е.А. была привлечена к административной ответственности в виде штрафа по статье 165.10 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР (далее по тексту КоАП РСФСР) за невыполнение законных требований прокурора. Осуществив попытку обжаловать постановление суда первой инстанции в кассационном порядке, Арбузова Е.А. натолкнулась на положения ст.ст.266 и 267 КоАП РСФСР, согласно которым постановление районного суда является окончательным, не подлежит обжалованию в порядке производства по делам об административных правонарушениях и вступает в силу немедленно. В этой ситуации имело место ограничение таких конституционных прав, как право на судебную защиту - невозможность обжаловать в вышестоящий суд постановление суда первой инстанции (ч.1 ст.46 Конституции РФ) и право собственности - уплаченная в виде штрафа денежная сумма (ч.1 ст.35 Конституции РФ). Далее последовало обращение с конституционной жалобой в Конституционный Суд, который Постановлением от 28.05.1999 г. № 9-П признал не соответствующими Конституции РФ отдельные положения статей 266 и 267 КоАП РСФСР.

В связи с тем, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды в силу положений соответствующего процессуального законодательства уполномочены рассматривать дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части, на практике часто возникали вопросы о разграничении компетенции Конституционного Суда и судов общей юрисдикции в части признания правовых актов недействующими. В настоящий момент точка в спорных вопросах о разграничении компетенции между Конституционным Судом и судами общей юрисдикции поставлена благодаря четырем постановлениям, принятым Конституционным Судом.

Конституционный Суд «работает» только с Конституцией РФ, точнее проверяет закон на соответствие именно основному закону нашего государства.

Иными словами, в конституционной жалобе может быть поставлен вопрос о несоответствии положений закона именно Конституции РФ. Не исключается возможность появления в практике такой ситуации, когда действующий закон противоречит положениям не Конституции РФ, а международного договора. Подобная ситуация может появиться как в результате отсутствия в Конституции РФ какого-либо положения, которое включено в международный договор, так и в результате противоречия самой Конституции РФ положениям международного договора.

Примером может являться ситуация, которая существовала до момента введения в действие Уголовно-процессуального кодекса РФ. Статья 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, который был ратифицирован СССР в 1973 г. и вступил в действие в 1976 г., предусматривает судебный порядок ареста и заключения под стражу. Несмотря на международные обязательства, вытекающие из указанного Пакта, в заключительных и переходных положениях Конституции РФ (п.6) было указано, что сохраняется (до приведения уголовно-процессуального законодательства РФ в соответствие с положениями Конституции РФ) прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, т.е. с санкции прокурора.

Из изложенного следует вывод, что имело место противоречие между положениями Конституции РФ и Пакта.

Однако, несмотря на достаточно частые ссылки Конституционного Суда в обоснование своей позиции по делу на нормы международного права, в настоящее время фактически поставить перед КС РФ вопрос о неконституционности положений законодательства, регулирующего отношения, которые урегулированы международным правом, но не урегулированы Конституцией невозможно.

Так, нельзя было поставить вопрос о противоречии Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в части порядка задержания и заключения под стражу Международному пакту о гражданских и политических правах,

поскольку в конечном счете все сводилось к противоречию и положений кодекса, и самой Конституции РФ обязательствам, вытекающим из ратифицированного международного договора.

Вопрос о неподведомственности Конституционному суду конституционной жалобы, в которой заявитель ссылается на нарушение его прав в связи с несоответствием национального закона положениям международного договора, рассматривался, например, в деле по жалобе ОАО «Реалбаза № 1» на нарушение конституционных прав статьей 188 Арбитражно-процессуального кодекса РФ (далее АПК РФ) в связи со следующими обстоятельствами.

Арбитражный суд г.Москвы определением от 17.03.2000, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции того же суда, удовлетворил ходатайство ОАО «Реалбаза № 1» и фирмы «Лираль Трейдинг Интернешнл Ест.» о признании и принудительном исполнении решения Лондонского суда международного арбитража от 19.11.1999 Президиум Высшего Арбитражного суда РФ по протесту первого заместителя Председателя Высшего Арбитражного суда РФ постановлением от 17.04.2001 отменил указанные решения и направил дело на новое рассмотрение.

В своей конституционной жалобе ОАО «Реалбаза № 1» указало, что статья 188 АПК РФ в части допускающей отмену решений нижестоящих судов на основании незаконности или необоснованность судебного акта, нарушает статью V Конвенции ООН «О признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений», которая исключает возможность рассмотрения дела по существу судом, принимающим решение о признании и приведении в исполнение иностранного арбитражного решения, а также противоречит ч.4 статьи 15 Конституции РФ.

Конституционный Суд в определении от 16.10.2001 № 230-О об отказе в принятии жалобы указал:

«Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд РФ, исходя из требований части второй ст.36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской

Федерации», определяет, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемой нормы Конституции РФ, либо такая неопределенность является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции РФ - необоснованными или произвольными.

Статья 188 Арбитражно-процессуального кодекса РФ устанавливает общие правила отмены арбитражными судами надзорной инстанции вступивших в законную силу судебных актов нижестоящих судов, тогда как согласно ст. 15 (ч.4) Конституции РФ, приведенной заявителем в обоснование своей правовой позиции, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следовательно, ссылка заявителя на указанную конституционную норму не может быть признана основанием для обращения в Конституционный Суд РФ в соответствии со ст. 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Действуя в пределах своей компетенции, установленной статьей 125 Конституции РФ и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ***Конституционный Суд РФ не вправе рассматривать вопрос о том, действительно ли внутренний закон Российской Федерации противоречит международному законодательству; существует ли несоответствие между международно-правовым актом и подлежащим применению арбитражным судом внутренним законом.***

Проверка постановления Высшего Арбитражного суда РФ на соответствие принципу, закрепленному ст.15 (ч.4) Конституции РФ, а также международно-правовым нормам может быть осуществлена только в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством».

Не затрагивает Конституционный Суд РФ в «отказных» определениях, выносимых в последнее время, вопрос о соответствии федерального закона об отмене при голосовании графы «против всех» и аналогичных региональных

законов международному договору РФ – Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ, подписанной в Кишиневе 7 октября 2002 года, ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 2 июля 2003 г. № 89-ФЗ и вступившей в силу для России 11 ноября 2003 года. Именно эта Конвенция закрепляет возможность голосования против всех кандидатов либо против всех списков кандидатов (партий). В частности, статья 4 Конвенции провозглашает следующее: «Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата и (или) списка кандидатов непосредственно, *или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов*».

Таким образом, возникла ситуация, когда Конституция РФ прямо не закрепляет (но и не исключает) протестное голосование, а международный договор Российской Федерации это право непосредственно предусматривает.

Казалось бы, в этой ситуации Конституционному Суду РФ как раз необходимо было бы выполнить свою функцию по имплементации международного права в российское право с учетом положения части 4 статьи 15 Конституции РФ о примате международного права, раз уж законодатель с этой функцией не справился. Однако Конституционный Суд РФ, в нарушение Конституции РФ, не стал идти по такому пути.

Так, своим Определением от 18 июля 2006 г. № 348-О Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы гр. Бехова А.В. на нарушение его конституционных прав статьей 66 Закона Москвы от 6 июля 2005 г. «Избирательный кодекс города Москвы», устанавливающей реквизиты избирательного бюллетеня, не содержащих графы «против всех». В мотивировочной части данного Определения Конституционный Суд указал, что «В силу Конституции Российской Федерации и сформулированных на ее основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (Постановления от 29 ноября 2004 г. N 17-П, от 16 июня 2006 г. N 7-П) само по себе отсутствие в Законе города Москвы от 6 июля 2005 года «Избирательный

кодекс города Москвы» положения о включении в избирательный бюллетень строки «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») **не ограничивает и не нарушает избирательные права заявителя**, поскольку не препятствует его участию в избрании выборных органов публичной власти и в реализации права быть избранным в них, выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами. Следовательно, данная жалоба не отвечает критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации».... Таким образом, Суд оставил без каких бы то ни было комментариев доводы заявителя о противоречии оспариваемой нормы международному договору РФ (нам же достоверно известно, что эти доводы в жалобе содержались; однако даже если бы их не было, Конституционный Суд все равно не имел бы право оставить их без внимания).

В Постановлении от 5 февраля 2007 г. N 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» Конституционный Суд РФ также переложил «со своих плеч» ответственность за приведение судебного-процессуального законодательства и практики по вопросу судебного надзора в соответствие с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и прецедентным правом Европейского суда по правам человека, соответственно, на законодателя и суды.

Таким образом, как полагает Конституционный Суд РФ, в компетенцию Конституционного Суда не входит рассмотрение тех жалоб на нарушение конституционных прав и свобод, в которых ставится вопрос о несоответствии российского закона положениям международного договора. Конституционный Суд не может лишить норму закона ее юридической силы на том основании, что она (норма) противоречит именно международному договору, ратифицированному нашим государством. В этом случае для защиты

(восстановления) нарушенных прав и свобод у человека есть возможность обратиться непосредственно в международные контрольные органы (Комитет по правам человека, действующий в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, или в Европейский суд по правам человека, действующий на основании Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Конституционное судопроизводство как один из способов судебной защиты прав человека является «экстраординарным» механизмом, т.е. используется в случаях, когда конституционное судопроизводство является единственным способом защиты и восстановления нарушенных прав. Без признания закона или его отдельных положений не соответствующими Конституции РФ нарушение прав и свобод будет продолжаться, поскольку другие механизмы защиты не могут быть задействованы в силу положений законодательства.

К данному выводу Конституционный Суд пришел в определении о прекращении производства по делу по жалобам ряда граждан и по запросу Правительства города Москвы, оспаривавших конституционность отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и статьи 6 Устава города Москвы в той части, в которой они допускали наличие «двойного статуса» представительного и исполнительного органа власти города Москвы - как органов государственной власти субъекта РФ и одновременно как органов местного (городского) самоуправления. В определении от 10.11.2002 Конституционный Суд так сформулировал правовую позицию:

«Предназначение Конституционного Суда РФ как судебного органа конституционного контроля в рамках его компетенции по рассмотрению жалоб граждан на нарушение их конституционных прав и свобод, как это определено в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», предполагает необходимость конституционного судопроизводства в случаях, когда без проверки конституционности оспариваемого закона

нарушенные права и свободы не могут быть восстановлены. Если же права заявителя могут быть защищены вне зависимости от признания оспариваемого закона не соответствующим Конституции РФ, поставленный им вопрос не подлежит разрешению в заседании Конституционного Суда РФ. Следовательно, начатое Конституционным Судом РФ производство по жалобе гражданина в случае утраты оспариваемыми нормами юридической силы не порождает обязанность Конституционного Суда РФ продолжить рассмотрение дела, если это не будет иметь значения для восстановления прав и свобод заявителя, которые подлежат защите в условиях нового правового регулирования.

13 июля 2001 г. был принят Закон города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы». Устав города Москвы в новой редакции не содержит положений, о проверке конституционности которых ставят вопрос граждане... В соответствии с его статьями 5 и 6 Московская городская Дума, Мэр Москвы и Правительство Москвы определяются как органы государственной власти, местное самоуправление осуществляется на территориях внутригородских муниципальных образований, а общегородские выборные органы местного самоуправления не создаются.

Таким образом, положения ст.6 Устава города Москвы в прежней редакции... устранены из системы правовых норм и заменены новыми, не предусматривающими совмещение статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления. Восстановление этих прав (если они были нарушены) путем конституционного судопроизводства не требуется в силу их специфики как коллективных конституционных прав граждан на местное самоуправление, а также особенностей соответствующих нормативных положений, устанавливающих основы системы публичной власти в субъекте РФ».

При рассмотрении жалобы Близинской Т.В. на нарушение ее конституционных прав законом города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» Конституционный Суд обозначил еще одну

ситуацию, при возникновении которой также может быть применен механизм конституционной защиты прав и свобод человека.

Близинская Т.В. в 1963 г. вступила в права наследства и на законных основаниях приобрела право собственности на дом и право на постоянное (бессрочное) пользование земельным участком, расположенным в пределах г.Москвы, размером 0,2291 га. Затем был принят закон г.Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве», согласно которому гражданам-землевладельцам предоставлялось право пожизненного наследуемого владения земельными участками, причем в пределах Московской кольцевой дороги размер таких участков ограничивался площадью в 0,06 га, за ее пределами - 0,12 га, сверх же указанных площадей земельные участки предоставлялись в аренду. В результате применения указанного закона, за Близинской Т.В. в конечном итоге на праве пожизненного наследуемого владения был закреплен земельный участок площадью 0,12 га, остальную часть земельного участка ей предлагалось взять в аренду.

Несмотря на то, что в спорный период времени действовало федеральное законодательство, которым было установлено, что земельные участки, полученные гражданами до 1 января 1991 г. и находящиеся в их пожизненном наследуемом владении и пользовании, в том числе сверх установленных предельных размеров... сохраняются за гражданами в полном размере, суды общей юрисдикции, рассмотрев иск Близинской Т.В. о признании права пожизненного наследуемого владения на земельный участок в полном размере, отказали в удовлетворении ее исковых требований, сославшись на закон города Москвы «Об основах платного землепользования в г.Москве».

Конституционный Суд в Постановлении от 13.12.2001 № 16-П указал следующее:

«Наличие на момент принятия закона г.Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» федерального законодательства, которым регулируются отношения, касающиеся постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельными участками и их

перерегистрации, исключает для законодательного органа субъекта РФ установление собственного регулирования в противоречие с федеральным... Принятые вопреки данному запрету, т.е. с нарушением компетенции, акты субъектов РФ применению не подлежат, а ограниченные ими права граждан во всяком случае могут и должны быть восстановлены в процессе правоприменения на основе прямого действия Конституции РФ и приоритета федерального закона. ...Конституционный Суд РФ не вправе отказать в проверке конституционности закона субъекта РФ по жалобе гражданина в случае, если его конституционные права не были восстановлены другими судами на основе подлежавшего применению в отношении него федерального закона, как это имело место в деле заявительницы».

Таким образом, обращение в Конституционный Суд возможно и в тех случаях, когда конституционные права и свободы нарушены законом субъекта РФ, противоречащим федеральному закону. В подобных делах процессуальное законодательство возлагает на суд общей юрисдикции обязанность применять акт более высокой юридической силы, т.е. федеральный закон или непосредственно нормы Конституции РФ. Если же данная обязанность не была выполнена судом, в результате чего конституционные права гражданина были нарушены, Конституционный Суд может принять решение о необходимости применения конституционного судопроизводства в целях проверки закона субъекта РФ на соответствие Конституции РФ.

В Постановлении по делу о толковании отдельных положений ст.ст.125, 126 и 127 Конституции РФ Конституционный Суд сформулировал **обязанность** судов общей юрисдикции и арбитражных судов обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ, если в процессе рассмотрения конкретного дела возникнут сомнения относительно конституционности закона, в соответствии с которым должно быть разрешено дело:

«Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта РФ,

не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закон». Обязанность обратиться в Конституционный Суд РФ с таким запросом, по смыслу частей 2 и 4 ст. 125 Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции РФ». Учитывая приведенную правовую позицию Конституционного Суда, следует сделать вывод, что если при рассмотрении конкретного дела у суда возникнут сомнения относительно конституционности федерального закона или закона субъекта РФ, он во всяком случае обязан направить запрос в Конституционный Суд в порядке, предусмотренном главой XIII закона «О Конституционном Суде».

Данная обязанность у судов сохраняется даже в том случае, если они могут разрешить конкретное дело, не применяя «сомнительный по конституционности» закон, путем применения акта более высокой юридической силы.

Физические и юридические лица, являющиеся участниками судебного (гражданского, административного, уголовного и т.д.) процесса, вправе заявить перед судом ходатайство о направлении запроса в Конституционный Суд. Ходатайство может быть заявлено сторонами на стадии судебного разбирательства. При этом закон «О Конституционном Суде» не содержит нормы, запрещающей заявителю, в случае направления судом общей юрисдикции или арбитражным судом запроса в Конституционный Суд, обратиться самостоятельно с конституционной жалобой.

Чтобы оценить шансы на принятие конституционной жалобы к рассмотрению Конституционным Судом, следует проверить ее соответствие критериям допустимости жалобы, установленным законом «О Конституционном Суде».

К числу критериев допустимости конституционной жалобы можно отнести следующие:

1. Является ли субъект обращения с конституционной жалобой надлежащим?
2. Имеет ли место нарушение прав и свобод человека и гражданина?
3. Предусмотрено ли данное право (свобода) в Конституции РФ?
4. Каким по юридической силе правовым актом нарушено конституционное право (свобода)?
5. Имеет ли место нарушение конституционного права (свободы) правовым актом, который был применен или подлежит применению в конкретном деле, производство которого начато или завершено в суде или другом органе?

Кроме того, жалоба в Конституционный Суд должна соответствовать формальным требованиям, перечисленным в статьях 37-39 Закона «О Конституционном Суде».

ГЛАВА 2. КТО ВПРАВЕ ПОДАТЬ ЖАЛОБУ НА НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД?

Право на подачу жалобы на нарушение конституционных прав и свобод принадлежит определенному кругу субъектов. Часть 1 ст.96 Закона «О Конституционном Суде» называет в качестве таковых граждан, объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Под иными органами и лицами, указанными в федеральном законе, следует понимать генерального прокурора и уполномоченного по правам человека. Право генерального прокурора на подачу жалобы на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, вытекает из ч.6 ст.35 Федерального закона «О прокуратуре РФ». Уполномоченный по правам человека РФ имеет право обратиться в Конституционный Суд с жалобой в соответствии с п.5 ч.1 ст.29

Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в РФ».

Ни положения Конституции РФ, ни нормы Закона «О Конституционном Суде» не содержат каких-либо ограничений прав физических лиц, не являющихся гражданами России, обращаться с конституционной жалобой; в то же время указанные нормы не содержат и прямого допущения для иностранцев и лиц без гражданства подавать жалобу в Конституционный Суд. Единственным критерием, о котором упоминают и статья 125 Конституции РФ, и статьи 3 и 96 закона «О Конституционном Суде», является предмет конституционной жалобы - она должна быть связана с нарушением именно конституционных прав и свобод. Кроме того, нельзя забывать и о ч.3 ст.63 Конституции РФ, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

На сегодняшний день в российском законодательстве нет закона или международного договора, который бы ограничивал права неграждан России в доступе к судебной защите посредством обращения с жалобой в Конституционный Суд.

Уже в 1998 г. Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой право на обращение с жалобой в Конституционный Суд имеют как граждане России, так и иностранные граждане и лица без гражданства. В Постановлении от 17.02.1998 № 6-П по делу о проверке конституционности положения части второй ст.31 закона СССР от 24.06.1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура указано следующее:

«Согласно части первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» правом на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или

подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в Федеральном законе.

По смыслу данной нормы в ее взаимосвязи со ст.ст.46, 17 (часть 2), 62 (часть 3) и 125 (часть 4) Конституции РФ, возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ. Следовательно, лицо без гражданства Яхья Дашти Гафур имеет право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации и является в данном случае надлежащим заявителем. Поскольку оспариваемое положение Закона затрагивает конституционное право заявителя и применено в конкретном деле, его жалоба отвечает критериям допустимости, установленным ст.97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Следующий субъект, имеющий право обратиться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, - это объединение граждан. При этом сам Конституционный Суд толкует понятие «объединение граждан» широко, отнеся к последним как юридические лица (коммерческие и некоммерческие организации различных организационно-правовых форм), так и объединения граждан, не имеющие статуса юридического лица.

Ряд коммерческих организаций оспаривал в Конституционном Суде конституционность закона РФ от 07.03.1996 «О внесении изменений в закон РФ «Об акцизах». Согласно внесенным изменениям отменялось действовавшее ранее освобождение от обложения акцизами товаров, ввозимых из стран СНГ. Новая редакция закона была введена в действие с 01.02.1996. В связи с этим Государственным таможенным комитетом РФ была разослана телетайпограмма с указанием взимать с 1 февраля 1996 г. акцизы в отношении подакцизных товаров, происходящих с территории стран СНГ, по ставкам, установленным для ввозимых на территорию РФ подакцизных товаров. Одновременно дано указание провести, начиная с 1 февраля 1996 г., довыскание сумм акцизов в отношении

названных товаров, предъявленных к таможенному оформлению после 1 февраля 1996 г.

В Постановлении от 24.10.1996 № 17-П по делу о проверке конституционности ч.1 ст.2 Федерального закона от 07.03.1996 «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «Об акцизах»²⁴ Конституционный Суд указал:

«Статья 125 (ч.4) Конституции РФ не определяет круг субъектов, правомочных обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобами, оставляя это на усмотрение законодателя. Согласно части первой ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, а также объединения граждан.

По смыслу указанной нормы граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). В данном случае акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный Суд РФ, по своей сути являются объединениями - юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34, ч. 1 Конституции РФ) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ст.35, ч.2 Конституции РФ). Следовательно, на данные объединения граждан в качестве субъектов названных прав в полной мере распространяется требование ст.57 Конституции РФ о недопустимости придания обратной силы законам, ухудшающим положение

налогоплательщиков. Нарушение законом конституционных прав и свобод служит основанием для обращения за их защитой в Конституционный Суд РФ. Заявители по данному делу - товарищества, общество с ограниченной ответственностью и акционеры акционерного общества реализовали это свое правомочие.

Таким образом, рассматриваемые жалобы являются в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» допустимыми». Таким образом, объединение граждан вправе обратиться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав, когда:

- 1) нарушаются индивидуальные или коллективные конституционные права и свободы членов данного объединения;
- 2) нарушаются права самого объединения.

Представим себе ситуацию, в которой действует закон, который устанавливает правило, согласно которому профсоюзная организация может быть зарегистрирована в качестве юридического лица только при условии, что она объединяет не менее 500 человек. Конечно, при таких требованиях закона работники организации могут создать профсоюз, реализовав свое право на объединение, однако, невозможность приобрести статус юридического лица будет ограничивать это же конституционное право. Следовательно, члены данного объединения вправе поставить вопрос о проверке конституционности закона, поскольку он ограничивает индивидуальное право каждого члена профсоюза на объединение, которое включает в себя (в том числе, согласно международным стандартам) и право приобрести статус юридического лица. Профсоюзная организация также вправе поставить вопрос о нарушении ее прав, например, права собственности, поскольку только статус юридического лица позволяет организации иметь расчетный счет в банке, на который перечисляются членские взносы, приобретать в собственность имущество и т.д.

Особым субъектом обращения в Конституционный Суд с жалобой является население муниципального образования, которое коллективно реализует право

на осуществление местного самоуправления. Законодатель непосредственно не закрепил за населением муниципального образования право на обращение в Конституционный Суд; данное право было сформулировано в правовой позиции Конституционного Суда при рассмотрении конкретного дела по жалобам граждан А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева.

Граждане А.Г.Злобин и Ю.А.Хнаев оспаривали ряд 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»: А.Г.Злобин, отозванный с должности главы муниципального образования, оспаривал конституционность указанного закона в той части, в которой он согласно п.2 его статьи 29 распространяется на отзыв выборного должностного лица местного самоуправления; Ю.А.Хнаев оспаривал конституционность соответствующего закона в той части, на основании которой было назначено, проведено, но из-за неявки установленного числа избирателей признано не состоявшимся голосование по его отзыву с должности главы муниципального образования.

В постановлении от 02.04.2002 № 7-П Конституционный Суд указал:

«Обжалованию в судебном порядке подлежат - в силу ст. 46 (части 1 и 2) Конституции РФ и действующего законодательства - любые юридически значимые решения и действия (или бездействие), связанные с основаниями и процедурой отзыва выборного должностного лица местного самоуправления. В процедуре конституционного судопроизводства - в соответствии со статьей 125 (ч. 4) Конституции РФ в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» - могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов РФ), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом

не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления».

Таким образом, муниципальное образование вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод; это право может быть реализовано от имени муниципального образования выборным должностным лицом, органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования.

ГЛАВА 3. КАКИМ НОРМАТИВНЫМ ПРАВОВЫМ АКТОМ БЫЛО НАРУШЕНО ПРАВО?

Следующий вопрос, который необходимо прояснить перед подачей конституционной жалобы, каким по юридической силе нормативным актом нарушены права и свободы физического или юридического лица. Часть 4 статьи 125 Конституции РФ и статья 96 закона «О Конституционном Суде» устанавливают, что конституционные права и свободы должны быть нарушены законом.

Деятельность КС РФ и сформулированные им правовые позиции позволяют отнести к «закону» следующие нормативные правовые акты:

1. Федеральные конституционные законы, например, Федеральный конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ» был предметом рассмотрения в Конституционном Суде, по результатам которого вынесено постановление № 10-П от 10.06.2003.

2. Федеральные законы, которые составляют основное число дел, рассмотренных Конституционным Судом по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод.

3. Законы бывшего СССР и РСФСР.

Конституционный Суд по жалобам граждан проверяет конституционность законов, действовавших на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ (т.е. актов, принятых законодательными органами СССР и РСФСР), только в том случае, если этот закон был применен в деле заявителя после ее (Конституции РФ) вступления в силу, т.е. после 25 декабря 1993 г., и лишь в связи с соответствующим правоприменительным актом. (см., например, постановление Конституционного Суда 16.10.1995 № 11-П по делу о проверке конституционности статьи 124 закона РСФСР от 20.11.1990 «О государственных пенсиях в РСФСР» в связи с жалобами граждан Г.Г. Ардерикина, Н.Г.Попкова, Г.А. Бобырева, Н.В. Коцюбки). В данном деле Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (ч.1), 52 и 55 (ч.3) положение закона в той части, в какой оно устанавливало приостановление выплаты трудовых пенсий за время лишения пенсионера свободы по приговору суда.

4. Законы субъектов РФ, а именно:

4.1. Конституции (уставы) как основные законы субъектов РФ.

Правовая позиция Конституционного Суда о том, что конституции (уставы) субъектов РФ могут быть только предметом конституционного контроля (а не судов общей юрисдикции) была сформулирована в постановлении от 18.07.2003 № 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК РФ, статей 1, 21 и 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» в связи с запросом Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан. Заявители по данной жалобе утверждали, что в силу отдельных положений Конституции РФ конституции и уставы субъектов РФ как учредительные по своей природе акты, определяющие конституционно-правовой статус субъектов РФ, могут быть проверены только в рамках конституционного судопроизводства Конституционным Судом, а потому наделение судов, осуществляющих гражданское и административное судопроизводство, полномочием проверять законность конституций и уставов субъектов РФ и,

соответственно, закрепление полномочия прокурора обращаться в такие суды с заявлением (требованием) о признании их противоречащими федеральному закону недопустимо.

В связи с важностью этого вопроса, приведем правовую позицию Конституционного Суда, изложенную в постановлении:

«При проверке конституций (уставов) субъектов Российской Федерации - в силу их прямой нормативной связи с Конституцией Российской Федерации - основополагающим критерием является их соответствие Конституции РФ. По смыслу положений статей 5, 66, 71, 72, 73, 76 и 125 Конституции РФ, выявление соответствия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации **федеральным законам без установления их соответствия Конституции Российской Федерации** не является достаточным основанием для признания нормы конституции (устава) субъекта Российской Федерации утратившей юридическую силу и потому не подлежащей применению. Разрешение такого рода вопросов влечет за собой необходимость применения процедур конституционного судопроизводства.

Это касается проверки соответствия учредительных актов субъектов Российской Федерации как непосредственно Конституции РФ, так и федеральным законам, которые, основываясь на конституционных нормах, затрагивают конституционный статус субъектов Российской Федерации. Публично-правовые споры, возникающие при этом между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации относительно нормотворческой компетенции, неизбежно связаны с толкованием соответствующих норм Конституции РФ и, следовательно, подлежат разрешению Конституционным Судом РФ, на который такое толкование возложено Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный Суд РФ выступает, таким образом, в качестве судебной инстанции, уполномоченной на оценку соответствия актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации,

федеральному закону, так как оценка конституционности обосновывается закрепленным в Конституции РФ (ст.ст.71, 72, 73 и 76) разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и зависит от того, подтверждается ли указанным разграничением конституционность федерального закона или учредительного акта субъекта Российской Федерации.

...Решение вопроса о правомерности воспроизведения статей Конституции РФ в тексте конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в том числе тех, предмет которых относится к ведению Российской Федерации, ни по каким основаниям не может быть отнесено к компетенции судов общей юрисдикции, - это компетенция Конституционного Суда Российской Федерации».

4.2. Законы субъектов РФ, принятые по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ (статьи 71 и 72 Конституции РФ).

Например, в уже упоминавшемся постановлении Конституционного Суда от 02.04.2002 № 7-П предметом проверки являлись законы субъектов РФ (закон Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закон Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе»), принятые в порядке статьи 72 Конституции РФ - а именно установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления.

«...исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (ст.ст.130 и 131, часть 1 Конституции РФ) и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов Российской Федерации во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям

самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулируемому данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления.

Вместе с тем отсутствие закона субъекта Российской Федерации об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва в соответствии с нормами Конституции РФ (статьи 12; статьи 130 и 131, часть 1) и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (подпункт 9 пункта 1 статьи д, пункт 5 статьи 18, статья 48)...

...Обжалованию в судебном порядке подлежат - в силу статьи 46 (части 1 и 2) Конституции РФ и действующего законодательства - любые юридически значимые решения и действия (или бездействие), связанные с основаниями и процедурой отзыва выборного должностного лица местного самоуправления. В процедуре конституционного судопроизводства - в соответствии со статьей 125 (ч.4) Конституции РФ в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» - могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в

конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан».

Из приведенной правовой позиции следует, что поскольку федеральный законодатель признал возможность введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, то решение вопроса о введении или невведении на территории каждого субъекта РФ данной формы непосредственного народовластия является прерогативой соответствующего субъекта РФ, т.е. входит в состав его исключительной компетенции.

4.3. Законы субъектов РФ, принятые в порядке статьи 73 Конституции РФ, т.е. по вопросам исключительной компетенции субъектов РФ.

5. Подзаконные нормативные правовые акты.

5.1. Постановления Государственной Думы об амнистии.

Например, в Постановлении от 05.07.2001 № 11-П по делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28.06.2000 № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием победы в Великой отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда г.Челябинска и жалобами ряда граждан Конституционный Суд указал следующее:

«Из взаимосвязанных положений статей 15 (ч.1), 71 (п. "о"), 103 и 125 (части 2 и 4) Конституции РФ следует, что Постановление Государственной Думы, которым объявляется амнистия, является уникальным нормативно-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 (п."о"), относящей амнистию к ведению Российской Федерации, и статьи 76 (ч. 1) Конституции РФ, 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 РФ 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 РФ 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 подлежащих применению - в отношении названных в данном акте категорий лиц и преступных деяний - норм Уголовного кодекса РФ, 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 нормативно-правовых актов по своему уровню и материально-правовому содержанию могут быть приравнены только к принимаемым Государственной Думой законам (статья 105, часть 1 Конституции РФ)».

5.2. Постановления Правительства РФ.

Ни статья 125 Конституции РФ, ни положения Закона «О Конституционном Суде» не содержат норм, из которых бы следовало, что подзаконные нормативные акты могут быть предметом проверки в связи с жалобой гражданина или организации. Впервые правовая позиция о том, что постановления Правительства РФ при определенных условиях могут быть объектом проверки в связи с конституционной жалобой была сформулирована Конституционным Судом в Постановлении № 1-П от 27.01.2004.

«В случае если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства Российской Федерации, причем именно в силу прямого предписания данного закона, на основании и во исполнение которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности такого закона, выявление его конституционно-правового смысла не могут быть осуществлены без учета смысла, приданного ему актом Правительства Российской Федерации. При этом Конституционным Судом РФ разрешается вопрос о соответствии Конституции РФ как самого закона, так и постановления Правительства Российской Федерации, без применения которого невозможно и применение закона. *Следовательно, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства Российской Федерации с федеральным законом и если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве, Конституционный Суд РФ в силу статьи 125 (ч.4) Конституции РФ, статей 96, 97, 101 и 103 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» может признать допустимыми запрос суда в связи с рассматриваемым им конкретным делом и жалобу гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которых оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федерации».*

Следовательно, в качестве необходимого условия для оспаривания конституционности подзаконного нормативного акта (не только акта Правительства РФ) выступает прямая нормативная связь подзаконного нормативного акта с федеральным законом, т.е. когда в силу прямого указания в законе полномочия по содержательному урегулированию вопроса переданы органу исполнительной власти, а последний путем принятия соответствующего правового акта осуществляет непосредственное правовое регулирование общественных отношений.

5.3. Нормативные акты министерств и ведомств.

Еще один случай, когда может быть проверена конституционность подзаконного акта в связи с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, - это отсутствие федерального закона, регулирующего соответствующие общественные отношения. Например, часть 2 статьи 39 Конституции РФ устанавливает, что «...социальные пособия устанавливаются законом». До настоящего времени федеральный закон, регулирующий отношения в связи с временной нетрудоспособностью, не принят; в отсутствие федерального закона подлежат применению акты бывшего СССР, предусматривающие порядок и условия выплаты пособий по временной нетрудоспособности.

Этот вопрос был рассмотрен Конституционным Судом в связи с жалобой гражданина Каленова А.Ф. на нарушение его конституционных прав положением подпункта «И» пункта 7 Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию и абзаца второго пункта 16 Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 13 декабря 1979 г. № 1117 «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве». Заявитель оспаривал положения указанных актов в той части, в какой они закрепляли правило, что в случае повторного в течение 12 месяцев увольнения работника по собственному

желанию без уважительных причин непрерывный трудовой стаж, необходимый, в частности, для оплаты периода временной нетрудоспособности, прерывается.

В определении по данному делу (Определение от 04.03 2004 № 138-О) Конституционный Суд указал, что:

«Поскольку в системе действующего правового регулирования в отсутствие соответствующего федерального закона предписания нормативных актов, которыми определяется порядок исчисления непрерывного трудового стажа при назначении пособий по временной нетрудоспособности, в том числе оспариваемых в жалобе гражданина А.Ф.Каленова, сохраняют свою юридическую силу и заменяют, по существу, законодательные нормы, данная жалоба, по смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», является допустимой.

...Сохранение такого правового регулирования, которое связывает с реализацией работником права на прекращение трудового договора по собственному желанию указанные негативные последствия, является, по сути, нарушением закрепленных Конституцией РФ в числе основных прав и свобод человека и гражданина свободы труда, права каждого распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст.37 ч.1) и противоречит целям и содержанию трудового договора как двухстороннего, в котором реализуются перечисленные конституционные права.

Оспариваемое положение не согласуется с основными принципами, лежащими в основе обязательного социального страхования работающих граждан на случай временной нетрудоспособности, его предназначением, поскольку страховое обеспечение, призванное возместить работнику временно утраченный заработок, по существу, ставится в зависимость от причины увольнения по собственному желанию, а не от среднего заработка застрахованного работника, его трудового (страхового) стажа».

Конституционный Суд, как и любой другой судебный орган, осуществляющий нормоконтроль, проверяет нормативный акт, конституционность которого оспаривается в жалобе заявителя, в установленных

пределах. В статьях 99, 86 Закона «О Конституционном Суде» установлены пределы проверки конституционности закона или иного нормативного правового акта.

Пределы проверки конституционности закона:

- 1) по содержанию норм;
- 2) по форме нормативного акта;
- 3) по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие;
- 4) с точки зрения установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 5) с точки зрения установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти;
- 6) с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

По перечисленным выше критериям осуществляется проверка всех нормативных актов, нарушающих конституционные права и свободы человека и гражданина, за исключением тех актов, которые были приняты до вступления в силу Конституции РФ. Проверка конституционности этих нормативных актов производится Конституционным Судом только по содержанию норм.

Проверка конституционности норм по их содержанию возможна по нескольким аспектам. Одним из них является запрет принимать законы, умаляющие или отменяющие конституционные права и свободы, запрет устанавливать непропорциональные ограничения прав человека, не преследующие законные цели.

Вторым аспектом является определенность нормы с точки зрения ее содержания. По мнению Н.С. Бондаря «В правовой норме законодатель закрепляет всеобщий равный масштаб поведения, чем должен исключаться произвол в применении данного масштаба к отдельным гражданам в конкретных

ситуациях. Единообразное понимание правовой нормы, равная подчиненность ей возможны лишь при наличии точно определенного, непротиворечивого содержания нормы. Неопределенное содержание правовой нормы приводит к произвольному, основанному на субъективном усмотрении истолкованию и применению данной нормы, что допускает, как считает Конституционный Суд, возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона»⁴.

Впервые принцип определенности правовой нормы как критерий оценки ее конституционности был сформулирован Конституционным Судом в Постановлении от 25.04.1995 г., принятом по жалобе Л.Н.Ситаловой⁵.

Л.Н.Ситалова в течение пяти лет находилась в фактических брачных отношениях с гражданином В.Н.Кадеркиным и проживала в его квартире, оставаясь прописанной в другом жилом помещении вместе с дочерью и зятем. После смерти родителей В.Н.Кадеркина поставила вопрос о прописке в его квартире, на что согласия не получила.

Наримановский районный народный суд Астраханской области, куда обратилась заявительница, удовлетворил ее исковые требования. Судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда отменила решение народного суда и оставила иск без удовлетворения, ссылаясь на то, что вселение в жилое помещение было произведено в нарушение правил о прописке, предусмотренных статьей 54 Жилищного кодекса РСФСР, и что заявительница не является членом семьи нанимателя этого жилого помещения.

Полагая, что тем самым нарушено ее конституционное право на жилище, гражданка Л.Н.Ситалова обратилась с жалобой о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР. По указанному делу Конституционный Суд установил, что:

⁴ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия. Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 322.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П по делу о проверке конституционности ч.1 и 2 ст.54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой Л.Н.Ситаловой //Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2-3.

«...в жалобе поставлен вопрос о нарушении статьи 40 (ч.1) Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на жилище и никто не может быть произвольно лишен жилища. Законодатель, осуществляя регулирование этого конституционного права, обязан следовать требованию статьи 55 (ч.2) Конституции РФ о недопустимости умаления законами прав и свобод человека и гражданина. Это имеет непосредственное отношение к установленному в Жилищном кодексе РСФСР порядку вселения в жилое помещение.

*Положение части первой статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР о праве нанимателя на вселение других граждан в занимаемое им жилое помещение «в установленном порядке» носит бланкетный характер. **Неопределенность его юридического содержания не позволяет ответить на вопрос, какой орган и каким актом должен устанавливать этот порядок, и порождает произвольное понимание того, что он означает по своему существу.***

Отсутствие указания на вид нормативного акта, который должен «устанавливать порядок» вселения в жилое помещение, позволяет законодательным и исполнительным органам государственной власти различных субъектов Российской Федерации устанавливать его по собственному усмотрению, что может привести к нарушению конституционного права граждан на жилище и произвольному лишению их жилища. Это не отвечает требованиям статьи 55 (ч.3) Конституции РФ, согласно которой 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.

Противоречива и судебная практика применения части первой статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР. При юридически сходных обстоятельствах дела этой категории разрешаются судами по-разному, что влечет для граждан неодинаковые правовые последствия.

Возможность произвольного применения закона является нарушением провозглашенного Конституцией РФ равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1)».

В деле Т.В.Близинской о проверке конституционности положений закона г.Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве», Конституционный Суд осуществил проверку конституционности этого закона как по содержанию норм, так и с точки зрения разграничения компетенции между органами государственной власти РФ и субъектов РФ:

«Из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу.

Часть вторая статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» не отвечает обращенному к законодателю конституционному требованию определенности правовой нормы: она допускает распространение понятия «предоставление земельного участка» как на случаи первичного получения земли, так и на случаи перерегистрации права владения и пользования земельными участками для граждан, проживающих в принадлежащих им на праве собственности домах, которые расположены на этих земельных участках. Отсутствие разграничения институтов предоставления земли и изменения титула прав на земельные участки для уже реально владеющих ими граждан на практике приводит к тому, что вопрос о размерах землевладения решается произвольно.

Неопределенность нормы позволяет органам исполнительной власти квалифицировать переоформление прав на земельный участок как первичное его предоставление и в результате по собственному усмотрению определять, в каком размере он подлежит передаче в пожизненное наследуемое владение (в деле заявительницы это привело к значительному его уменьшению), что

создает возможность для злоупотреблений, порождает противоречивую правоприменительную практику и не отвечает принципу равенства граждан перед законом и судом (статья 19, части 1 и 2, Конституции РФ)».

Вопрос о соблюдении принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти затронут в Постановлении от 14.07.2005 № 8-П., принятому по делу в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.С. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго», инициатором которого выступило, в том числе, Общественное объединение «Сутяжник».

Поводом к рассмотрению данного дела явились жалобы граждан, которые были основаны на следующих обстоятельствах: в рамках исполнительного производства, возбужденного по судебным решениям, вынесенным в пользу граждан по их исковым требованиям к Российской Федерации, судебными приставами-исполнителями были составлены акты о невозможности взыскания соответствующих сумм, а исполнительные листы возвращены взыскателям; при этом взыскателям было разъяснено, что они вправе самостоятельно предъявить исполнительные листы в Министерство финансов РФ для исполнения.

Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 г.», предусматривал, что исполнительные листы судебных органов по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, направляются в Министерство финансов РФ для исполнения им в порядке, установленном Правительством РФ. Аналогичные по сути положения были включены в законы о федеральном бюджете на 2004 и 2005 гг.; они закрепляли, что исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации (как и судебных актов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета с лицевых счетов, открытых в органах федерального казначейства), службой судебных приставов не производится.

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 09.09.2002 № 666 были утверждены Правила исполнения Министерством финансов РФ судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти. Согласно данным Правилам обязанность Минфина РФ исполнять соответствующие судебные решения на основании исполнительного листа в двухмесячный срок обусловливается представлением в Минфин РФ самим взыскателем ряда документов: исполнительного листа о взыскании из казны РФ денежных средств на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, заверенной в установленном порядке копии судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, а также заявления взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию; несоответствие этих документов требованиям законодательства РФ и иных нормативных правовых актов или отсутствие какого-либо из них предоставляет Минфину РФ правомочие возвращать исполнительный лист взыскателю без исполнения.

В этом деле Конституционный Суд пришел к следующему выводу:

«Из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. По смыслу статей 4 (ч.2) и 15 (ч.1) Конституции РФ, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статьи 115 (ч.1) и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определенности и

непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия.

Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации - реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Следовательно, федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативно-обязывающие решения. При этом предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ относится к исключительным прерогативам законодателя...

Наряду с вопросами, касающимися исполнения Министерством финансов РФ судебных решений по искам к Российской Федерации, включая сроки направления им в федеральный орган государственной власти, указанный в исполнительном листе, копии исполнительного листа для получения информации об обжаловании акта по данному делу (п.3), в Правилах регламентируются и вопросы, непосредственно затрагивающие реализацию заявителем его права на судебную защиту в части полноты и своевременности исполнения вынесенного в его пользу судебного решения.

Таким образом, Правительство Российской Федерации, включив в Правила, утвержденные Постановлением от 9 сентября 2002 г. № 666, положения, регламентирующие вопросы, относящиеся к исключительной прерогативе федерального законодателя, превысило пределы полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и федеральными законами, чем нарушило Конституцию РФ, ее статьи 10, 19, 45 (ч.1), 46 (ч.1), 55 (ч.3), 114 (пункт "е" части 1) и 115 (ч.1)».

Проверка конституционности закона по его форме была осуществлена в рамках рассмотрения дела о проверке конституционности отдельных положений ГПК РФ в связи с запросом Правительства РФ. В своем запросе Правительство РФ настаивало на неконституционности пункта 2 части 1 статьи 27, частей 1, 2 и 4 статьи 251, частей 2 и 3 статьи 253 ГПК РФ на том основании, что соответствующие полномочия судов общей юрисдикции, в том числе Верховного суда РФ, в части рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, вопреки требованиям статьи 128 (ч.3) Конституции РФ, определены не федеральным конституционным законом, а федеральным законом, т.е. ГПК РФ.

В постановлении от 27.01.2004 № 1-П Конституционный Суд указал:

«Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к вопросу об установлении полномочий судов. В ряде Постановлений, в том числе от 16 июня 1998 г и от 11 апреля 2000 г., им выражена следующая правовая позиция.

Конституция Российской Федерации не исключает право законодателя специально предусмотреть осуществление судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке административного судопроизводства - вне связи с рассмотрением другого конкретного дела - полномочий по проверке соответствия перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) нормативных актов уровня ниже федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу, акту, кроме Конституции Российской Федерации, однако признание их недействующими невозможно вне четкой регламентации принятия таких решений. При этом соответствующие полномочия должны закрепляться в федеральном конституционном законе, которым определялись бы виды нормативных актов, подлежащих проверке судами, предметная, территориальная и инстанционная подсудность дел, субъекты, управомоченные обращаться в суд с ходатайством о проверке законности актов, правила, обеспечивающие юридическую силу судебных решений как обязательных для правоприменителей по всем другим делам; если же полномочие суда основано на законе, принятом до вступления в силу

Конституции РФ, оно не может быть аннулировано лишь по той причине, что отсутствует (не принят) соответствующий федеральный конституционный закон.

Принятый в 2002 г. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации является федеральным законом. Следовательно, закрепив полномочия Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ в федеральном законе (лишь соответствующее полномочие Военной коллегии Верховного Суда РФ предусмотрено Федеральным конституционным законом «О военных судах Российской Федерации»), законодатель не выполнил требование статьи 128 (ч.3) Конституции РФ, а также вступил в противоречие с постановлениями Конституционного Суда РФ, сохраняющими свою силу.

Вместе с тем необходимо учесть, что признание пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации - в части, определяющей полномочия Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, - не соответствующими Конституции РФ по форме акта, в котором установлены эти полномочия, предопределило бы и признание неконституционности по тому же основанию указанных положений, закрепляющих в целом полномочия судов общей юрисдикции разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов, а также других положений данного Кодекса, касающихся полномочий судов общей юрисдикции, что привело бы к существенному ограничению деятельности судов по осуществлению правосудия и дало бы возможность поставить под сомнение конституционность других принятых после вступления в силу Конституции РФ федеральных законов, устанавливающих полномочия судов. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства.

Поэтому Конституционный Суд РФ в настоящем деле воздерживается от признания положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй

и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК РФ не соответствующими Конституции РФ по форме правового акта, однако обращает внимание Федерального Собрания на то, что принятие федерального конституционного закона о полномочиях судов общей юрисдикции неоправданно затянулось».

По запросу Президента РФ в деле о проверке конституционности ФЗ от 15.04.1998 «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ» КС РФ был затронут вопрос о соответствии вышеуказанного закона в целом Конституции РФ с точки зрения порядка его принятия.

В запросе Президента РФ утверждалось, что на заседании Государственной Думы 4 апреля 1997 г. при голосовании по вопросу об одобрении Закона в ранее принятой редакции после отклонения его Президентом РФ присутствовало менее 300 депутатов, тогда как согласно ст. 107 (ч.3) Конституции РФ закон в таком случае должен быть одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. не менее чем 300 голосов. Однако в связи с тем, что ряд депутатов проголосовали не только за себя, но и за отсутствовавших депутатов, число голосов, поданных за одобрение Закона в ранее принятой редакции, оказалось равным 308, что позволило Государственной Думе считать его одобренным и отразить это в соответствующем постановлении. Тем самым, считает заявитель, были нарушены предписания Конституции РФ, ее статей 3 (ч.2), 32 (ч.1) и 107 (ч.3). Кроме того, голосование в Совете Федерации было проведено в форме опроса членов палаты с закреплением их мнения в подписном листе, что не исключает заочного голосования, в то время как решения палат должны приниматься только на заседаниях. Тем самым, как утверждает заявитель, были нарушены статьи 3 (ч.2), 32 (ч.1), 100 и 107 (ч.3) Конституции РФ, что ставит под сомнение волеизъявление членов Совета Федерации и сам факт повторного одобрения им Закона.

В этом деле (в постановлении от 20.07.1999 № 12-П43) Конституционным Судом был сделан следующий вывод:

«...в Регламенте Государственной Думы, действовавшим на момент принятия Закона, не была предусмотрена (и в настоящее время не предусматривается) возможность для депутата, находящегося вне Государственной Думы даже по уважительным причинам, выразить свою волю, передать свой голос другому депутату, а следовательно, голосование за отсутствующих парламентариев не допускается, хотя принцип личного участия депутата в голосовании не исключает того, чтобы на случай таких обстоятельств, как чрезвычайные ситуации на местах, болезнь, направление в командировку, необходимую для выполнения функций палаты, и других обстоятельств экстраординарного характера в Регламенте Государственной Думы была закреплена процедура передачи депутатом своего голоса другому депутату с указанием, как им распорядиться при голосовании.

Как следует из материалов дела, Государственная Дума принимала решение об одобрении оспариваемого Закона путем поименного голосования с использованием электронной системы подсчета голосов; за его одобрение в ранее принятой редакции поименно проголосовали 308 депутатов; между тем 20 депутатов Государственной Думы, которые считаются проголосовавшими, 4 апреля 1997 г. не могли находиться в зале заседаний Государственной Думы и лично участвовать в голосовании. Следовательно, общее число одобдивших Закон путем личного голосования не достигает 300.

Таким образом, 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 (ч.4) Конституции РФ, 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 единичным 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 РФ 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 РФ 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 РФ 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.

В силу указанных обстоятельств Конституционный Суд РФ в данном деле 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 РФ по порядку принятия несмотря на нарушения, имевшие место в Государственной Думе при его одобрении в ранее принятой редакции.

Вместе с тем выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл соблюдения требования Регламента Государственной Думы о личном участии депутата в голосовании является обязательным для всех участников законодательного процесса (ст.ст.79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Это означает, что нарушение данного требования при принятии федерального закона, допущенное после вступления в силу настоящего Постановления, может служить основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия. 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.

Форма голосования, использованная Советом Федерации при одобрении оспариваемого Закона в ранее принятой редакции, позволяет определить волеизъявление каждого члена этой палаты и общее число членов Совета Федерации, поддержавших Закон. Кроме того, следует учесть, что вопрос об одобрении Закона в ранее принятой редакции обсуждался на заседании Совета Федерации 16 апреля 1997 г., итоги голосования подводились и утверждались 14 мая 1997 г. также на заседании палаты.

Таким образом, 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 противоречит Конституции РФ».

Обязательным условием допустимости конституционной жалобы является то обстоятельство, что закон, конституционность которого просит проверить заявитель, должен быть обязательно действующим.

По общему правилу (ч.2 ст.43 закона «О Конституционном Суде РФ») Конституционный Суд не проверяет конституционность акта, если он был отменен или утратил силу до начала или в период рассмотрения дела Конституционным Судом; производство по конституционной жалобе прекращается. Исключением из данного правила является ситуация, когда Конституционный Суд признает необходимость рассмотрения дела, поскольку действием правового акта были нарушены конституционные права и свободы граждан,

В практике принято немало определений об отказе в принятии к рассмотрению конституционных жалоб именно по основанию, что акт, конституционность которого просит проверить заявитель, утратил силу еще до момента обращения в Конституционный Суд. Так, например, в 2003 г. гражданка Цимбалист О.Г. оспаривала конституционность отдельных положений Кодекса законов о труде РФ (КЗОТ РФ), устанавливающих требования к форме и содержанию предупреждения работника о предстоящем высвобождении с работы. В определении от 18-12.2003 № 473-О Конституционный Суд указал, что

«...по смыслу статей 43 и 97 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», жалоба гражданина на нарушение его прав и свобод может быть принята к рассмотрению Конституционным Судом РФ, если оспариваемая заявителем норма закона затрагивает его конституционные права и свободы и на момент обращения в Конституционный Суд РФ является действующей. Между тем. Кодекс законов о труде РФ утратил силу с 1 февраля

2002 г. в связи с введением в действие с этой даты Трудового кодекса РФ, т.е. задолго до обращения О.Г.Цимбалист в Конституционный Суд РФ».

Гражданами неоднократно предпринимались попытки оспорить конституционность положений самого закона «О Конституционном Суде» в той части, в которой он закрепляет право Конституционного Суда отказать в принятии конституционной жалобы или прекратить производство по делу, если оспариваемый акт утратил юридическую силу. Однако все они не увенчались успехом.

ГЛАВА 4. ОСПАРИВАЕМЫЙ НОРМАТИВНЫЙ АКТ ДОЛЖЕН БЫТЬ ПРИМЕНЕН ИЛИ ДОЛЖЕН ПОДЛЕЖАТЬ ПРИМЕНЕНИЮ В КОНКРЕТНОМ ДЕЛЕ

Конституционный Суд по жалобам граждан и организаций на нарушение их конституционных прав и свобод не осуществляет абстрактного нормоконтроля; конституционное судопроизводство может быть возбуждено только в связи с рассмотрением конкретного дела, в котором правовой акт уже применен или подлежит применению. Закон должен нарушать конституционные права и свободы граждан, и это обстоятельство должно быть подтверждено актом правоприменительного органа (судебным решением, приговором, решением инспекции по налогам и сборам, территориальных отделений фонда социального страхования, других внебюджетных фондов и т.п.). Данное условие допустимости конституционной жалобы вытекает из статей 96, 97 закона «О Конституционном Суде».

Следует обратить внимание, что Конституционный Суд в связи с рассмотрением вопроса о принятии к рассмотрению жалобы заявителя разъяснил понятие «конкретное дело», упоминаемое в статье 97 закона «О Конституционном Суде».

Гражданин И.Н.Половцев - житель г. Санкт-Петербурга, в 2001 г. обратился с жалобой на нарушение своих конституционных прав положениями статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1999 г. «О некоторых вопросах

налогообложения в 2000-2003 гг.», устанавливающими ставки местного налога на 2000 и 2001 гг. на находящиеся в собственности граждан строения, помещения и сооружения и на водно-воздушные транспортные средства. Определением от 05.07.2001 № 133-О ему было отказано в принятии жалобы к рассмотрению на том основании, что разрешение поставленных в ней вопросов Конституционному суду неподведомственно.

Далее гражданин И.Н.Половцев обратился в Конституционный Суд с жалобой, в которой оспаривал конституционность п.1 ст.1 Федерального закона от 17 марта 1997 г. «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым пункт 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнен абзацем, устанавливающим, что в субъектах РФ -городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами данных субъектов Российской Федерации.

По мнению заявителя, названная норма, примененная, как он полагает, Конституционным Судом при вынесении определения от 05.07.2001 № 133-О, противоречит статьям 12, 15, 57, 130 и 132 (ч.1) Конституции РФ, поскольку нарушается конституционное полномочие органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы, а тем самым и его право как налогоплательщика платить только законно установленные налоги и сборы.

Отказывая в принятии жалобы И.Н.Половцева к рассмотрению, Конституционный Суд в определении от 05.07.2002 № 187-О46 указал, что

«...конкретным делом в смысле указанных положений Конституции РФ и федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» **является то дело, в котором судом или иным правоприменительным органом в установленной юрисдикционной и иной**

процедуре разрешается затрагивающий права и свободы заявителя вопрос на основе норм соответствующего закона, устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства. Гражданин при этом обязан приложить к жалобе копию официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения оспариваемого закона при разрешении его конкретного дела (часть вторая ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»).

То обстоятельство, что закон применен или подлежит применению в конкретном деле, должно быть документально подтверждено: это может быть судебный акт, в том числе, не вступивший в законную силу, а также акт иного правоприменительного органа, например, постановление по делу об административном правонарушении, постановление фонда социального страхования или налоговой инспекции о привлечении к налоговой ответственности.

В силу части 2 статьи 96 закона «О Конституционном Суде» орган или должностное лицо, рассмотревшее дело, обязаны по просьбе гражданина выдать ему копию документа, подтверждающего применение или возможность применения оспариваемого закона в конкретном деле. Прилагаемый к конституционной жалобе судебный акт или решение правоприменительного органа должны быть надлежащим образом заверены.

В некоторых ситуациях Конституционный Суд может признать, что наличие именно судебного акта (а не акта иного органа власти) является обязательным условием для обращения с конституционной жалобой, поскольку иное могло бы привести к вмешательству Конституционного Суда в деятельность судов общей юрисдикции. В качестве примера можно привести определение от 09.04.2002 № 113-О47 об отказе в принятии жалоб ряда граждан на нарушение их конституционных прав п.1 статьи 9 и п.5 статьи 11 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Обстоятельства данного дела следующие: управление Министерства юстиции РФ по Удмуртской Республике со ссылкой на названные положения

закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» отказало в регистрации местной религиозной организации «Сайентологическая церковь города Ижевска», поскольку ее учредители-граждане не представили документ, подтверждающий существование религиозной группы на данной территории на протяжении не менее пятнадцати лет, выданный органом местного самоуправления, или подтверждающий ее вхождение в централизованную религиозную организацию, выданный ее руководящим центром (уведомление о создании ими религиозной группы «Сайентологическая церковь» было принято к сведению Администрацией города Ижевска 19 июня 2000 г.). Отказывая в принятии жалобы, Конституционный Суд указал:

«В соответствии с п.2 статьи 12 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» отказ регистрирующего органа в государственной регистрации религиозной организации в случае несогласия ее учредителей обжалуется в суд. Заявители, не согласившись с решением управления Министерства юстиции РФ по Удмуртской Республике, обратились за защитой своих прав не в суд общей юрисдикции, который по смыслу статьи 126 Конституции РФ и основанного на нем действующего законодательства наделен компетенцией разрешать такого рода дела, а непосредственно в Конституционный Суд РФ.

Между тем разрешить спор и окончательно установить права и обязанности сторон вправе только тот суд и тот судья, к подсудности которых такое дело отнесено законом (ст. 47 ч.1 Конституции РФ) и которые осуществляют судебную власть на основе принципа независимости и подчинения только Конституции РФ и федеральному закону (ст.120 ч.1 Конституции РФ). Поэтому если учредители религиозной организации не согласны с отказом регистрирующего органа, то соответствующий спор должен быть разрешен судом общей юрисдикции.

Впредь до вынесения судебного решения отказ регистрирующего органа приобретает характер предварительного, а потому и вывод о необходимости применения нормы, на которой был основан отказ, и ее истолкование

регистрирующим органом не могут иметь преюдициального значения - разрешение вопроса о том, подлежит ли та или иная норма применению, ее казуальное истолкование (применительно к конкретному случаю), является, по смыслу статей 118, 120 (ч.2), 125 (ч.4), 126 и 128 (ч.3) Конституции РФ, прерогативой именно суда общей юрисдикции, который в этом вопросе не связан ни мнением заявителей, ни правоприменительным решением регистрирующего органа исполнительной власти.

Следовательно, принятие Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению данной жалобы граждан-учредителей религиозной организации «Са-ентологическая церковь города Ижевска» в отсутствие судебного решения, устанавливающего, подлежала ли применению норма о пятнадцатилетнем сроке, на основании которой им было отказано в регистрации этой религиозной организации, означало бы, что Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляющий конституционное судопроизводство (ст.125 Конституции РФ) и разрешающий вопрос о конституционности юридических норм, в то же время разрешил бы и другой вопрос, а именно подлежат ли оспариваемые нормы применению в конкретном деле, и тем самым осуществил бы принадлежащее суду общей юрисдикции правомочие по разрешению дел в порядке уголовного, гражданского и административного судопроизводства (ст.126 Конституции РФ). Такое вмешательство в прерогативы суда общей юрисдикции по разрешению конкретного дела и по выбору нормы, подлежащей применению, по смыслу указанных статей Конституции РФ, а также статей 43, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», недопустимо».

При определенных обстоятельствах Конституционный Суд может признать, что конституционная жалоба подана заявителем **преждевременно**, т.е. вопрос о применении в конкретном деле нормы закона еще не решен окончательно; в судебных инстанциях продолжается рассмотрение спора, в связи с чем сложно сказать, что оспариваемая норма закона действительно будет применена в деле заявителя. По указанному основанию Конституционный Суд прекратил

производство по делу о проверке конституционности статьи 21 закона РФ от 21.07.1993 «О государственной тайне» в связи с жалобой ОАО НПЦ «Информатика».

В некоторых случаях заявители преждевременно используют обращение с конституционной жалобой как способ защиты нарушенного права, хотя их стремление вполне оправдано и объяснимо. Но Конституционный Суд, как в вышеприведенном деле, неоднократно подчеркивал, что конституционное судопроизводство применяется только тогда, когда отсутствуют иные механизмы защиты прав человека. Если же есть хоть малейший шанс, что вынесенное судебное решение или акт иного органа власти будут пересмотрены вышестоящей инстанцией, до момента окончательного решения по конкретному делу подача конституционной жалобы может быть расценена как преждевременная.

ГЛАВА 5. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ. ОПРЕДЕЛЕНИЯ С «ПОЛОЖИТЕЛЬНЫМ СОДЕРЖАНИЕМ»

Как уже говорилось выше, в силу положений статьи 79 закона «О Конституционном Суде» акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции РФ, утрачивают силу, т.е. исчезают из системы действующего права.

Постановления Конституционного Суда, которыми норма закона или ее отдельные положения признаны неконституционными имеют такую же сферу действия во времени, в пространстве и кругу лиц, как решения нормотворческого органа.

Согласно статье 79 закона «О Конституционном Суде» решение Конституционного Суда является окончательным и не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, т.е. в будущем этот акт не подлежит применению.

Обратную силу решение Конституционного Суда имеет только в отношении тех лиц, которыми была подана конституционная жалоба, при рассмотрении которой была установлена неконституционность правового акта. На этот момент обращено особое внимание в определении от 04.12.2000 № 243-О67:

«Юридическим последствием решения Конституционного Суда РФ о признании неконституционными акта или его отдельных положений либо акта или его отдельных положений с учетом смысла, который им придан сложившейся правоприменительной практикой, является утрата ими силы на будущее время. Это означает, что с момента вступления в силу решения Конституционного Суда РФ такие акты не могут применяться и реализовываться каким-либо иным способом.

Обратной силой постановление Конституционного Суда Российской Федерации обладает в отношении дел обратившихся в Конституционный Суд РФ граждан или объединений граждан (организаций), а также в отношении неисполненных решений, вынесенных до принятия этого постановления. Дела, которые послужили для заявителей поводом для обращения в Конституционный Суд РФ, во всяком случае подлежат пересмотру компетентными органами. Такой пересмотр осуществляется безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы и независимо от того, имеются или отсутствуют основания для пересмотра, предусмотренные иными, помимо Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", актами».

Из вышеприведенной правовой позиции следует, что если акт или его отдельные положения признаны неконституционными по жалобе заявителя, то его дело, в котором был применен закон, признанный неконституционным, должно быть пересмотрено компетентными органами без каких-либо дополнительных условий. При этом не имеет правового значения факт истечения процессуальных и давностных сроков для обжалования и пересмотра дела заявителя. Также как не имеет значения наличие или отсутствие в процессуальном законодательстве соответствующего основания для пересмотра

дела заявителя. По смыслу закона «О Конституционном Суде» само решение Конституционного Суда о признании нормы неконституционной является достаточным основанием для нового рассмотрения дела заявителя.

Данный вывод вытекает из части 2 статьи 100 закона «О Конституционном Суде», согласно которой если Конституционный Суд признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело, во всяком случае, подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

Например, в соответствии с положениями статьи 311 АПК РФ признание Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ закона, примененного арбитражным судом в конкретном деле в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд, является основанием для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам. Аналогичная по содержанию норма содержится в УПК РФ.

Но такие нормы отсутствуют в ГПК РФ и КоАП РФ, что не может толковаться судебными органами как наличие для заинтересованных лиц препятствий для пересмотра их дела в порядке судебного надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам.

Конституционный Суд уже неоднократно рассматривал вопрос о конституционности ограничения круга оснований пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам, сформулировал правовую позицию, согласно которой

«...введение жестко ограниченного по объему понятия вновь открывшихся обстоятельств, позволяющих возобновить уголовное дело, по существу освобождает государство от обязанности обеспечивать приоритетную защиту прав и свобод в случаях судебных ошибок, не выявленных в обычном надзорном порядке, и ограничивает право каждого защищать свои интересы в таких ситуациях всеми не запрещенными законом способами (ст. 45, ч.2 Конституции

По сути, приведенная правовая позиция имеет общеправовое значение и должна применяться не только в отношении уголовных дел, но и в гражданском и административном процессах.

Закон «О Конституционном Суде» не дает ответа на вопрос, кто выступает инициатором пересмотра дела заявителя; но руководствуясь соответствующими процессуальными нормами (гражданскими, уголовными и т.д.) можно сделать вывод, что инициатором выступает сам заявитель, который подает заявление о пересмотре судебного акта в порядке надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам в точном соответствии с требованиями процессуального закона и с соблюдением правил подсудности.

Справедливо может возникнуть вопрос о судьбе тех дел, которые также были разрешены в соответствии с законом, который позже был признан неконституционным, однако, заинтересованные лица не выступали заявителями по конституционной жалобе. В отличие от предыдущей ситуации в отношении данной категории заинтересованных лиц применяется положение части 3 статьи 79 закона «О Конституционном Суде», согласно которого «решения судов или иных органов, основанных на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях».

Как указывал Конституционный Суд, для граждан, не являвшихся заявителями по конституционной жалобе, действует общий порядок пересмотра судебных решений (пересмотр в порядке судебного надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам) либо они могут воспользоваться институтом обжалования в суд действий и решений органов власти и должностных лиц, если речь идет о пересмотре решений иных, кроме судов, правоприменительных органов. В этом случае право граждан на пересмотр судебных и иных правоприменительных решений ограничено нормами о сроках исковой давности, о процессуальных сроках, установленных для пересмотра дела в порядке надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам.

Постановления Конституционного Суда, принятые в связи с рассмотрением жалобы на нарушение конституционных прав и свобод, не всегда констатируют неконституционность закона или его отдельных положений. Нередко Конституционный Суд приходит к выводу о том, что оспариваемый закон соответствует Конституции РФ. Но при этом судом дается **официальное толкование** **норме закона**, выявляется ее конституционно-правовой смысл, который является обязательным как для законодателя, так и для правоприменителя, и не может быть отвергнут или преодолен в законодательной и правоприменительной практике. Встречаются такие постановления Конституционного Суда, в которых выявленный конституционный смысл правовой нормы расходится с толкованием, придаваемым этой норме судами и другими правоприменительными органами, в результате чего нарушаются конституционные прав и свободы.

Например, рассмотрев жалобы ряда граждан, Конституционный Суд признал не противоречащим положение, содержащееся в пункте 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, 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.

Правовые последствия постановления Конституционного Суда, подтвердившего конституционность нормы п.2 статьи 1070 Гражданского кодекса, следующие:

«...правоприменительные решения, основанные на акте, который хотя и признан в результате разрешения дела в конституционном судопроизводстве соответствующим Конституции РФ, но которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал

истолкование, расходящееся правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом РФ, также подлежат пересмотру в порядке, установленном законом....

Таким образом, правоприменитель, реализуя свои полномочия, не может придавать оспариваемому положению пункта 2 статьи 1070 Гражданского Кодекса РФ какое-либо иное значение, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении. Судебные же решения по делам граждан И.В.Богданова, А.Б.Зернова, С.И.Кальянова и Н.В.Труханова, основанные на этом положении в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, должны быть пересмотрены в установленном порядке, если для этоно нет других препятствий».

Таким образом, сам факт признания закона или его отдельного положения соответствующим Конституции РФ еще не означает, что правоприменительные органы толкуют закон именно в конституционно-правовом смысле, и отсутствует нарушение конституционных прав и свобод. Но в будущем на органах власти лежит обязанность следовать официальному толкованию нормы закона, которое выражено Конституционным Судом в соответствующем постановлении. Однако возникает вопрос, как следует поступить заявителю в ситуации, когда, несмотря на постановление Конституционного Суда о признании оспариваемой нормы неконституционной, или постановления, в котором выявлен конституционно-правовой смысл нормы, расходящийся с правоприменительной практикой, судебные органы или иные органы власти продолжают применение нормы в неконституционном содержании.

Судья Конституционного Суда РФ в отставке Т.Г.Морщакова обращала внимание на то, что есть несколько достаточно действенных средств защиты, которые редко используете заявителями. Одним из таких средств является ходатайство о разъяснении решения Конституционного Суда. В текст ходатайства рекомендуется включать описание правоприменительной практики, которая сложилась после принятия решения Конституционным Судом РФ, если

ей придается истолкование, расходящееся с конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации.

По общему правилу с таким ходатайством может обращаться только заявитель. На практике это означает, что все лица, кому разослано решение суда (например, по делу обманутых вкладчиков текст постановления суда рассылался примерно двум тысячам вкладчиков), могут обратиться с ходатайством о разъяснении постановления. Процедура рассмотрения таких ходатайств аналогична процедуре принятия обычного постановления.

Другим средством защиты является просьба о распространении ранее выраженной правовой позиции Конституционного Суда на новые дела. У заявителя есть право просить об этом суд в своем обращении. Фактически в этом случае Конституционный Суд принимает определение об отказе в принятии дела. Но, по сути, это отказ является «положительным» для заявителя - на него распространяется соответствующая правовая позиция, в таком определении суд может давать толкование норм обжалуемого закона, правоприменительной практики».

В практике Конституционного Суда встречаются определения, получившие название «определений с положительным содержанием». Конституционный Суд в результате рассмотрения конституционной жалобы может прийти к выводу, что для разрешения поставленного заявителем в жалобе вопроса не требуется вынесение предусмотренного ст.71 закона «О Конституционном Суде» итогового решения в виде постановления. Как правило, к такому выводу Конституционный Суд приходит тогда, когда в жалобе оспариваются такие же нормативные положения, какие ранее им уже были признаны не соответствующими Конституции РФ.

Например, если Конституционный Суд уже сформулировал правовую позицию о неконституционности придания обратной силы закону, ухудшающему положение налогоплательщика, то при рассмотрении конституционной жалобы общественного фонда «Правоборец» он ограничился принятием определения.

Определения с положительным содержанием также являются основанием для пересмотра дела заявителя, как и постановления Конституционного Суда, которыми установлена неконституционность нормы или выявлен конституционно-правовой смысл нормы, с которым расходилась правоприменительная практика. В резолютивной части определения с положительным содержанием Конституционный Суд отдельным пунктом указывает, что дело заявителя должно быть пересмотрено.

ГЛАВА 6. РАССМОТРЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ В СЕКРЕТАРИАТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Когда гражданин обращается в Конституционный Суд РФ, первым делом его жалоба попадает в Секретариат этого суда. Здесь следует сказать о том, что в этом случае заявителю можно быть уверенным почти на 100 %, что на его жалобу он получит обычную «отписку» Секретариата Конституционного Суда, даже в том случае, если его жалоба абсолютно обоснована, полностью мотивирована, оплачена госпошлиной, по форме отвечает требованиям Закона.... Как известно, основания для уведомления заявителя о несоответствии его обращения Закону о Конституционном Суде РФ имеют исчерпывающий характер и все перечислены в статье 40 Закона о Конституционном Суде РФ:

- 1) явная неподведомственность;
- 2) не соответствие обращения по форме требованиям Закона о Конституционном Суде;
- 3) ненадлежащий заявитель;
- 4) обращение не оплачено госпошлиной.

Однако Секретариат в своем уведомлении, которое оформляется в виде обычного письма, никогда не указывает конкретное основание, тем более в тех случаях, когда указать его невозможно, т.к. такого основания просто нет. Секретариат в уведомлении излагает свое видение проблемы, как правило, «поворачивая» к данной конкретной ситуации, описанной в жалобе, те или иные

правовые позиции Конституционного Суда и комментируя их «на свой лад». Как видно из перечисленных оснований для уведомления, все они имеют вполне конкретный и формальный характер и по своему содержанию никак не предполагают произвольные ответы Секретариата о несоответствии жалобы требованиям Закона и формулирование выводов о том, нарушены права заявителя или нет (данные ответы основываются на собственном толковании этим подразделением аппарата Конституционного Суда Конституции РФ, норм международного права, правовых позиций Конституционного Суда РФ и положений законодательства).

После получения заявителем такого необоснованного уведомления от Секретариата, он подает «заявление в порядке статьи 40», основываясь на положении пункта 4 статьи 40 Закона о Конституционном Суде, согласно которому «Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации уведомляет заявителя о несоответствии его обращения требованиям настоящего Федерального конституционного закона. Заявитель вправе потребовать принятия Конституционным Судом Российской Федерации решения по этому вопросу». Как мы можем увидеть невооруженным глазом, слова «уведомляет» и «потребовать» в данной норме указаны в единственном числе, что означает предоставление Секретариату Конституционного Суда РФ права единожды уведомить заявителя о несоответствии его обращения требованиям Закона, а заявителю - единожды потребовать принятия Конституционным Судом решения по своей жалобе. В данном случае фактически имеется в виду право заявителя оспорить неправомерный ответ Секретариата непосредственно в Конституционном Суде РФ. При этом совершенно очевидно, что данная норма не предоставляет Секретариату права сколь угодно раз уведомлять заявителя, с тем, чтобы количество таких уведомлений определял сам Секретариат. Иное толкование нарушало бы право граждан на доступ к конституционному правосудию, осуществляемого Конституционным Судом РФ, а не его Секретариатом, а, равно как и компетенцию Конституционного Суда РФ по осуществлению конституционного правосудия.

Однако на практике очень часто все происходит иначе. Секретариат Конституционного Суда умышлено втягивает заявителя в бесконечную переписку с ним, которая может длиться годами, по всей видимости, рассчитывая «измотать» заявителя и заставить отказаться от своих законных требований, которые только и заключаются в том, чтобы Конституционный Суд РФ на своем пленарном заседании в строгом соответствии с Законом рассмотрел вопрос о возможности принятия обращения к своему производству. Количество уведомлений Секретариата по одному и тому же обращению доходит до 6-7. Жалобы заявителя Председателю Суда, судье- секретарю, который по Закону контролирует деятельность Секретариата, фактически «уходят в никуда», т.к. деятельность Конституционного Суда РФ организована таким образом, что все обращения, независимо от их содержания (в том числе жалобы на сотрудников Секретариата), направленные по адресу: г. Москва, ул. Ильинка, 21, поступают в Секретариат и на этом их движение заканчивается.

Таким образом, речь идет о превышении Секретариатом Конституционного Суда РФ полномочий, определенных Законом о Конституционном Суде и Регламентом Конституционного Суда РФ.

Также очевидно, что нарушается один из базовых принципов права, согласно которому, никто не может быть судьей в своем собственном деле. В данном же случае «дело», спор (непреодолимые разногласия юридического свойства) фактически возникает между заявителем и Секретариатом Конституционного Суда, «судьей» в котором выступает Секретариат, самостоятельно выбирающий, когда и сколько раз ему ответить «что-то возомнившему о себе» заявителю.... Именно, когда и сколько раз, т.к. срок для ответа Секретариата также не устанавливается ни в Законе, ни в Регламенте: Секретариат сам решает, сколько месяцев, а может и лет, ему переписываться с заявителем.

Практика судов общей юрисдикции также сложилась таким образом, что они отказывают в принятии заявлений граждан и организаций, подаваемых ими в эти суды на бездействие Секретариата, выражающееся в передаче жалобы на

рассмотрение в пленарное заседание Конституционного Суда для решения вопроса о принятии ее в производство, на том основании, что «заявление не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке» (пункт 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ). Причем, в каком именно «ином судебном порядке» разрешается заявление, суды не уточняют; и это абсолютно естественно, т.к. такого судебного порядка в природе не существует.

Кроме того, нельзя не отметить еще одну, весьма «неприглядную» тенденцию в деятельности Секретариата Конституционного Суда, связанную со злоупотреблением им своим статусом фактической «первой инстанции» в конституционном судопроизводстве. Речь идет не просто о превышении им своей компетенции, а о нарушении компетенции Конституционного Суда РФ, изложенной в статье 43 Закона о Конституционном Суде. Согласно этой статье Конституционный Суд принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случаях, если 1) разрешение вопроса, поставленного в обращении, не подведомственно Конституционному Суду; 2) обращение в соответствии с требованиями Закона о Конституционном Суде не является допустимым; 3) по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Следует отметить, что практически всегда Секретариат указывает на то, что обращение неподведомственно Конституционному Суду, несмотря на то, что признак явной неподведомственности (статья 40 Закона о Конституционном Суде) отсутствует. Так, к.ю.н. Н.Д. Мершина справедливо отмечает, что Закон не наделяет Секретариат Конституционного Суда РФ правом решать дело по существу либо оценивать обоснованность требований заявителя. Также Н.Д. Мершина указывает на то, что к ситуациям явной неподведомственности относятся, в частности, случаи, когда заявитель требует о пересмотре или отмене

приговора или решения суда по гражданскому делу, обжалует действия должностных лиц, требует обеспечить исполнение судебных решений и т.д.⁶.

Между тем, несмотря на то, что заявитель оспаривает норму Закона и прямо указывает на это в своей жалобе, очень часто Секретариат ссылается на то, что «фактически заявитель оспаривает судебное решение» или «фактически ставит вопрос о дополнении оспариваемой нормы целесообразным, по его мнению, положением, разрешение которого в полномочия Конституционного Суда РФ не входит, а является прерогативой законодателя» (ответ Секретариата Конституционного Суда от 12 октября 2005 года № 9607 по жалобе А.П. Рощина на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 121 Трудового кодекса РФ) и т.п.

Не менее часто встречаются случаи, когда Секретариат ссылается на два других основания для принятия Конституционным Судом РФ решения об отказе в принятии обращения к рассмотрению (обращение в соответствии с требованиями Закона о Конституционном Суде не является допустимым; по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу).

Так, в 2002 году Общественный фонд «Правоборец» из Екатеринбурга оспорил в Конституционном Суде РФ статью 24 Федерального закона «О бюджете Фонда обязательного социального страхования на 2002 год», ссылаясь на то, что решением Фонда социального страхования от 25 апреля 2002 года он был привлечен к ответственности на основании статьи 8 указанного Закона, согласно которой за нарушение установленного срока представления установленной отчетности в ФСС исполнительные органы ФСС применяют санкции в виде взыскания штрафа в размере 100 руб., за повторное совершение указанного деяния в течение календарного года – штрафа в размере 5000 руб. При этом согласно оспоренной статье 24 данного Закона, он вступает в силу с 1 января 2002 года, а был опубликован в «Российской газете» 14 февраля 2002

⁶ Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов /Отв. ред. д.ю.н., проф. М.С. Саликов. – М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 125.

года. То есть закону была дана обратная сила. Таким образом, по данной жалобе имелось очевидное несоответствие статьи 24 Закона о бюджете ФСС части 1 статьи 54 Конституции РФ, согласно которой «Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет».

Несмотря на это, Секретариат Конституционного Суда в своем ответе указал следующее: «Вопрос о придании законам, ухудшающим положение налогоплательщика, обратной силы уже был предметом рассмотрения в постановлениях Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ «Об акцизах» и от 8 октября 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году». Исходя из правовых позиций, сформулированных в названных выше Постановлениях, Конституционный Суд РФ в своем Определении от 8 февраля 2001 года №38-О об отказе в принятии жалобы к рассмотрению указал, что Конституция РФ, возлагая на граждан обязанность платить законно установленные налоги и сборы, гарантирует им защиту в тех случаях, когда законом придана обратная сила, в том числе на основании нормы, устанавливающей порядок их введения в действие; статья 57 Конституции запрещает законодателю придавать обратную силу законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков. Это означает, что недопустимо не только придание таким законам обратной силы путем прямого указания в самом законе, но и принятие законов, не содержащих в тексте особого указания, но по своему смыслу имеющих обратную силу. В равной степени недопустимо придание таким законам обратной силы в актах официального или иного толкования либо в правоприменительной практике. В силу статьи 6 Закона о Конституционном Суде данная позиция Конституционного Суда, сохраняющая свою силу, является обязательной для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Согласно статье 43 Закона о Конституционном Суде данное обстоятельство является основанием для отказа в принятии жалобы к рассмотрению (?!)».

То есть, другими словами, Секретариат уведомил заявителя о том, что его жалоба не соответствует статье 43 Закона о Конституционном Суде РФ (на что в принципе не имел права) на том основании, что Конституционный Суд ранее выражал свою правовую позицию, даже не по этому, а по аналогичным делам....

После годичной переписки с Секретариатом, 10 июля 2003 года заявитель все-таки «вынудил» Конституционный Суд вынести Определение по этому делу, в резолютивной части которого Суд указал: «Положение статьи 24 Федерального закона от 11 февраля 2002 года «О бюджете Фонда обязательного социального страхования на 2002 год», согласно которому названный Федеральный закон водится в действие с 1 января 2002 года, в части, придающей обратную силу предписаниям, предусматривающим применение исполнительными органами Фонда социального страхования к страхователям за нарушение ими установленных сроков представления расчетной ведомости по средствам Фонда санкций в виде взыскания штрафа в размере 1000 руб., а за повторное совершение указанного деяния в течение календарного года – штрафа в размере 5000 руб., является аналогичным положениям, ранее признанным неконституционными и сохраняющих свою силу решениях Конституционного Суда РФ, а потому также не соответствует Конституции РФ, ее статьям 54 и 57».

Вообще очень важно отметить, что всем нам хорошо известные определения «с положительным содержанием» (к числу которых относится и вышеуказанное определение), оказывающие далеко не меньшее воздействие не только на законодательство, тенденции его развития и правоприменительную практику, но и на всю правовую систему страны, чем постановления Конституционного Суда, являются результатом терпеливой и почти «самоотверженной» настойчивости граждан и организаций в их изнурительной бюрократической переписке с Секретариатом Конституционного Суда РФ. Надо сказать, что этой бюрократической переписки могло бы и не быть в том случае, если бы Секретариат строго следовал букве и духу (главное, все-таки, букве) Закона о

Конституционном Суде и не злоупотреблял бы своими... нет, не правами, а фактическими возможностями, т.е. теми возможностями, которые ему предоставлены не в силу Закона, а в силу самого факта его существования в качестве неуязвимого, непреодолимого, никому неподконтрольного и юридически безответственного «буфера» между заявителем и судебной властью.

Статус Секретариата как безответственного и, более того, неквалифицированного «буфера» между заявителем и Конституционным Судом РФ подтверждается также и другими, более «свежими» примерами из практики. Встречаются даже и курьезные случаи.

Так, гр. С.Д. Смердов из города Урай Ханты-Мансийского автономного округа – Югры после поломки трамвая, на котором он ехал, будучи в г. Екатеринбурге, решил сдать кондуктору билет и получить обратно деньги, в связи с тем, что услуга по перевозке ему не была надлежащим образом оказана. Кондуктор, естественно, отказалась возвращать плату за проезд. В связи с этим, С.Д. Смердов обжаловал в Уставный Суд Свердловской области пункт 6.7 Правил пользования трамваем, троллейбусом, автобусом на территории муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденных решением Екатеринбургской городской Думы от 22 августа 2000 года № 91/2, как запрещающий получение платы за ненадлежащим образом оказанную услугу по перевозке пассажира в городском общественном транспорте, непосредственно у кондуктора. Определением от 23 апреля 2004 года Уставный Суд производство по этому делу прекратил на том основании, что аналогичное положение содержится в федеральном законодательстве.

После этого С.Д. Смердов обжаловал в Верховный Суд РФ «аналогичное положение федерального законодательства», а именно, пункт 32 Временных правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РФ, утвержденных первым заместителем Министра транспорта РФ А.П. Насоновым 29.09.1997 г.

16 декабря 2004 года судья Верховного суда РФ Редченко Ю. Д., вынес определение о возвращении заявления об обжаловании указанного пункта

Временных правил⁷ на том основании, что заявителем оспаривается акт, не прошедший государственную регистрацию и не опубликованный для всеобщего сведения, следовательно, как указано в определении, этот акт не может быть отнесен к нормативным правовым актам, и, в силу этого, к подсудности Верховного Суда РФ не относится.

При этом Верховный Суд РФ фактически применил норму части 1 статьи 251 ГПК РФ, в соответствии с которой «Гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами ... вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части».

Именно данное положение части 1 статьи 251 ГПК РФ в части слов «принятым и опубликованным в установленном порядке» и было обжаловано С.Д. Смердовым в Конституционный Суд РФ как не допускающее оспаривать в суде общей юрисдикции официально неопубликованные для всеобщего сведения нормативные акты (нарушение права на судебную защиту и эффективные средства правовой защиты, статья 46 Конституции РФ, статья 13 Европейской конвенции).

И на этот раз заявитель столкнулся с затяжной перепиской с Секретариатом Конституционного Суда. Так, в первом ответе Секретариата указывалось на то, что заявитель не лишен права оспорить Правила, утвержденные на федеральном уровне, в районном суде (!) в порядке оспаривания действий и решений органов власти и должностных лиц, несмотря на то, что эти Правила все-таки являются нормативным актом, а трехмесячный срок для оспаривания действий и решений давно прошел (для оспаривания же нормативных актов сроков давности не существует). Во втором ответе Секретариата утверждалось, что оспариваемое

⁷ Данное определение было оставлено в силе кассационной инстанцией.

положение «напрямую корреспондирует статье 15 (часть 3) Конституции РФ, согласно которой законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Далее делался вывод о том, что «положение статьи 251 ГПК Российской Федерации конкретизирует положения Конституции Российской Федерации и, следовательно, не может рассматриваться как нарушение каких-либо конституционных прав и свобод»; «Ответ на вопрос о том, возможно ли применение неопубликованных нормативных актов, как представляется, также однозначно вытекает из указанной статьи Конституции Российской Федерации».

И, наконец, 2 марта 2006 года Конституционным Судом РФ было вынесено Определение № 58-О, в котором Суд занял позицию, совершенно противоположную той, которую занимали сотрудники Секретариата, отказывая заявителю в судебной защите его права на судебную защиту посредством механизма конституционного судопроизводства. В частности, Конституционный Суд указал, что нормативное содержание права на судебную защиту включает право обжалования принятых органами государственной власти, должностными лицами решений, причем такое обжалование может преследовать не только индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, но и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка. «В силу прямых указаний Конституции Российской Федерации, иных актов, определяющих порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов и юридические последствия его несоблюдения, нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, не зарегистрированный и не опубликованный в установленном порядке, не должен влечь правовые последствия, как не вступивший в силу, и не подлежит применению, а его устранение из системы законодательства осуществляется судами в соответствии с предусмотренной Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации подсудностью». То есть,

признанию незаконным и недействующим в суде подлежит неопубликованный и незарегистрированный нормативный акт в целом, а не только примененная его часть, причем только на основании того, что он не опубликован.

Далее Конституционный Суд указывает, что «Исходя из этого статья 251 ГПК Российской Федерации **не исключает** оспаривание в Верховном Суде Российской Федерации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в случае, если издавшим его органом не соблюден порядок регистрации и опубликования таких актов. Суды при рассмотрении подобных дел... не вправе ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке, - **они также обязаны выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выявив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим, т.е. в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав.** Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации».

В данном определении Конституционный Суд основные положения сформулированной им правовой позиции отразил и в резолютивной части: «Часть первая статьи 251 ГПК Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу не предполагает отказ суда, в том числе Верховного Суда Российской Федерации, в принятии заявления или возвращение заявления о признании незарегистрированного и неопубликованного в установленном порядке акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица противоречащим закону полностью или в части в случае, если заявитель считает, что этот акт, как содержащий обязательные правила поведения, адресованные персонально не определенному кругу лиц и рассчитанные на многократное применение, нарушает его права и

свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами».

Еще более уникальный случай произошел с жалобой А.В. Докукина на нарушение его конституционных прав и свобод абзацем третьим пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, утвержденных Постановлением российского Правительства. Первоначально своими ответами Секретариат Конституционный Суда уведомлял о несоответствии жалобы Закону о Конституционном Суде. Однако заявитель все-таки настоял о рассмотрении его вопроса самим Конституционным Судом, в результате чего Суд принял его жалобу к производству, рассмотрел по существу и Постановлением от 10 июля 2007 г. N 9-П оспоренный пункт Правил признал неконституционным.

РАЗДЕЛ 3. НЕКОТОРЫЕ РЕШЕННЫЕ И НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОГО ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

В последние годы судебными органами, осуществляющими нормоконтроль, был принят ряд важнейших решений, которые, подымая «старые» проблемы судебного нормоконтроля, фактически открывают совершенно новые пути развития этого комплексного межотраслевого института российского права; однако эти решения не нашли адекватного освещения и анализа в юридических изданиях.

Как справедливо считают многие юристы, одними из важнейших проблем российского судебного нормоконтроля выступают проблемы судебного оспаривания неопубликованных нормативных актов и нормативных актов, утративших силу. Необходимость гарантировать саму возможность судебной дисквалификации данных категорий нормативных актов сегодня признается практически всеми исследователями и практиками⁸. Однако еще не так давно по данным проблемам не было даже минимального единодушия.

Действительно, отмечали многие ученые, плохо ориентирующиеся в современных российских реалиях: зачем признавать незаконными и недействующими, например, неопубликованные нормативные акты, если они и так уже не действуют в силу прямого и недвусмысленного конституционного предписания о том, что «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (часть 3 статьи 15 Конституции РФ).

Между тем, в нашей стране как издавались, так и продолжают издаваться на разных уровнях сотни, если не тысячи, нормативных актов, которые, вопреки Конституции РФ и законодательству, не регистрируются и не

⁸ См, например: Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов. Екатеринбург. Изд-во Урал. Ун-та, 2005. – (Судебная практика и права человека; Вып. 2).

опубликовываются, но, тем не менее, «успешно» применяются различными правоприменительными органами, включая суды. Когда же обычные граждане начинали обращать внимание органов власти на положения Конституции, ответы были, как правило, следующие: у меня есть мой нормативный акт (инструкция, приказ, положение, постановление и пр.) и для меня он – Конституция, а «ваша Конституция» меня не интересует; данный нормативный акт не затрагивает ваши права (хотя, например, он устанавливает в отношении граждан дополнительные обязанности), следовательно, на него конституционное положение об опубликовании нормативных актов не распространяется; последний вариант ответа - «жалуйтесь, вдруг поможет».

Действительно, хороший вариант – «жалуйтесь». Самой эффективной жалобой в данной ситуации могла бы быть, конечно, жалоба, поданная в порядке судебного нормоконтроля, т.е. содержащая требование к суду о признании незаконным и недействующим неопубликованного нормативного акта. Однако наивных заявителей и здесь поджидало неожиданное разочарование. Дело в том, что статья 251 Гражданского процессуального кодекса РФ, устанавливающая право различных субъектов на обжалование в суде общей юрисдикции незаконные нормативные акты, сформулирована таким образом, что как будто нормативные акты, не принятые и не опубликованные «в установленном порядке», исключаются из сферы судебного нормоконтроля⁹.

Мы не можем сейчас однозначно судить о том, что в действительности подразумевал под этой нормой законодатель: хотел ли он на самом деле исключить неопубликованные нормативные акты из сферы судебной проверки, либо фраза «принятым и опубликованным в установленном порядке» не должна была иметь под собой никакой реальной смысловой нагрузки.¹⁰ Главное то, что последствия оказались самыми «плачевными»: граждане, равно как и другие субъекты, перечисленные в части 1 статьи 251 ГПК РФ, не могли защитить свои

⁹ Часть 1 статьи 251 ГПК РФ сформулирована следующим образом: «Гражданин, организация, считающие, что **принятым и опубликованным в установленном порядке** нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами ... вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части».

¹⁰ Но если так, зачем все-таки надо было ее включать в содержание нормы?

права и права других лиц посредством судебной проверки и дисквалификации нормативных актов, в отношении которых было нарушено такое важное требование к процедуре их принятия как официальное опубликование. Между тем, совершенно очевидно, что отсутствие возможности оспорить в суде такие нормативные акты, проверить их по существу и дисквалифицировать является безусловным нарушением права на судебную защиту.

Иной точки зрения придерживается Секретариат Конституционного Суда РФ, который в предварительном порядке рассматривал жалобу гражданина, подавшего в российский судебный орган конституционного контроля обращение на нарушение его конституционных прав и свобод частью 1 статьи 251 ГПК РФ в части слов «принятым и опубликованным в установленном порядке». Житель Югорского города Урай Сергей Смердов пытался оспорить в Верховном Суде РФ пункт 32 Временных правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РФ, утвержденных первым заместителем Министра транспорта РФ А.П. Насоновым 29 сентября 1997 года, и, как водиться, не зарегистрированных и неопубликованных официально для всеобщего сведения. Судья Верховного Суда РФ, руководствуясь частью 1 статьи 251 ГПК РФ, возвратил такое заявление.

В своих уведомлениях о несоответствии жалобы Закону о Конституционном Суде РФ Секретариат приводил следующие, на первый взгляд, весьма логические аргументы, но которые абсолютно неприменимы к российской правовой действительности и абсолютно не соответствуют конституционной задаче по защите прав и свобод граждан. Так, в первом ответе Секретариата указывалось на то, что заявитель не лишен права оспорить Правила, утвержденные на федеральном уровне, в районном суде (!) в порядке оспаривания действий и решений органов власти и должностных лиц, несмотря на то, что эти Правила все-таки являются нормативным актом, а трехмесячный срок для оспаривания действий и решений давно прошел (для оспаривания же нормативных актов сроков давности не существует). Во втором ответе Секретариата утверждалось, что оспариваемое положение «напрямую

корреспондирует статье 15 (часть 3) Конституции РФ, согласно которой законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Далее делался вывод о том, что «положение статьи 251 ГПК Российской Федерации конкретизирует положения Конституции Российской Федерации и, следовательно, не может рассматриваться как нарушение каких-либо конституционных прав и свобод»; «Ответ на вопрос о том, возможно ли применение неопубликованных нормативных актов, как представляется, также однозначно вытекает из указанной статьи Конституции Российской Федерации».

Несмотря на «отрицательные» ответы своего Секретариата, Конституционный Суд РФ занял совершенно иную позицию. В Определении от 2 марта 2006 года № 58-О он указал, что «В силу прямых указаний Конституции Российской Федерации, иных актов, определяющих порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов и юридические последствия его несоблюдения, нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, не зарегистрированный и не опубликованный в установленном порядке, **не должен влечь правовые последствия, как не вступивший в силу, и не подлежит применению, а его устранение из системы законодательства осуществляется судами в соответствии с предусмотренной Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации подсудностью**». То есть, признанию незаконным и недействующим в суде подлежит неопубликованный и незарегистрированный нормативный акт в целом, а не только примененная его часть, причем только на основании того, что он не опубликован.

Далее Конституционный Суд указывает, что «Исходя из этого статья 251 ГПК Российской Федерации **не исключает** оспаривание в Верховном Суде Российской Федерации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в случае, если издавшим его органом не соблюден порядок регистрации и опубликования таких актов. Суды при рассмотрении

подобных дел... не вправе ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке, - **они также обязаны выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выявив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим, т.е. в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав.** Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации».

Приведенное Определение Конституционного Суда РФ № 58-О имеет, без преувеличения, колоссальные последствия для российского судебного нормоконтроля и, в целом, для всей российской правовой системы. Мало того, что Конституционный Суд обязал суды общей юрисдикции, включая Верховный Суд РФ, принимать к производству и рассматривать по существу дела об оспаривании неопубликованных нормативных актов, он также обязал дисквалифицировать их в любом случае установления факта того, что они **затрагивают** права, свободы и обязанности граждан. То есть гражданам сейчас даже не нужно доказывать, **нарушает** ли неопубликованный нормативный акт их права и **соответствует ли законодательству по содержанию норм.** Более того, из вышеуказанных правовых позиций Конституционного Суда РФ следует также другой, не менее важный вывод: при оспаривании заявителем части неопубликованной нормативного акта, суд должен дисквалифицировать его в полном объеме, т.к. он не опубликован также в полном объеме, а не только в оспоренной части.

Однако все эти правовые позиции до сих пор не нашли своего отражения в ГПК РФ и АПК РФ, а по многим своим параметрам им противоречат (например, в части ненужности доказывать факта нарушения неопубликованным

нормативным актом прав заявителя и дисквалификации нормативного акта в полном объеме, а не только в оспоренной части).

Между тем, в период действия ГПК РСФСР в практике Верховного Суда РФ уже имелись случаи полной дисквалификации неопубликованного нормативного акта при оспаривании заявителем только лишь части этого акта. Так, например, своим решением от 27 марта 1998 года Верховный Суд признал незаконным и не подлежащим применению со дня издания Порядок представления и оформления документов для назначения пенсий, утвержденный Министерством труда РФ 13 августа 1992 г. N 1654-РБ и Министерством социальной защиты населения РФ 14 августа 1992 г. N 1-2761-18, в целом, а не отдельные его положения, на том основании, что он не был официально опубликован. Заявитель же по этому делу – Пукшанский – в своем обращении оспаривал только пункты 2 и 12 указанного Порядка.

Конечно, сейчас суды могут и без внесения изменений в ГПК РФ и АПК РФ непосредственно применять Определение Конституционного Суда РФ № 58-О. Однако с целью обеспечения единства судебной практики и эффективности правоприменения, законодатель обязан все высказанные Конституционным Судом идеи относительно оспаривания неопубликованных нормативных актов, которые итак уже имеют общеобязательный характер, реализовать в Главе 24 ГПК РФ и, соответственно, в Главе 23 АПК РФ, регулирующих осуществление нормоконтроля судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

При этом уместно заметить, что на уровне конституционных (уставных) судов субъектов РФ уже имеются многочисленные факты дисквалификации неопубликованных нормативных актов. Так, своим Постановлением от 13 февраля 2007 года Уставный Суд Свердловской области признал не соответствующим областному Уставу и утратившим силу Положение о создании районных центров по приему документов для представления в паспортно-визовые службы на регистрацию граждан по месту жительства и по месту пребывания, утвержденное постановлением Главы города Екатеринбурга от 5 февраля 2001 года № 116, исключительно в связи с тем, что оно затрагивает

права и обязанности граждан и не было опубликовано, несмотря на то, что в судебном заседании было установлено, что этот документ права граждан не нарушает и соответствует Уставу Свердловской области, а также иному законодательству по содержанию норм.

Не менее важными представляются вынесенные Конституционным Судом РФ определения, касающиеся обеспечения прав граждан на судебное оспаривание нормативных актов, утративших юридическую силу. Необходимость судебной проверки таких нормативных актов обусловлена необходимостью судебного восстановления нарушенных прав граждан, погрязших в период действия данных нормативных актов.

На уровне ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» сразу была понята и реализована идея предоставления права оспаривания прекративших действие нормативных актов. Так, статья 43 данного закона устанавливает, что в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан.

В последствие Конституционный Суд осуществил конкретизацию данной нормы, указав, что, как следует из части первой статьи 85 Закона о Конституционном Суде, проверка нормативного акта в порядке конституционного судопроизводства допускается, если заявителем оспаривается действующий нормативный акт. Однако, по смыслу статей 96, 97 и части второй статьи 43 названного Закона, в целях защиты конституционных прав и свобод граждан возможна проверка конституционности закона, отмененного или утратившего силу, но при наличии двух обязательных условий:

- если производство по жалобе гражданина начато до момента утраты силы или отмены оспариваемого им закона;

- если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, нарушены конституционные права гражданина¹¹.

Следует отметить, что указанная правовая позиция была повторена Конституционным Судом РФ еще в целом ряде других его решений.

Что касается судов общей юрисдикции, то до 2005 года практика этих судов, в том числе, Верховного Суда РФ, складывалась таким образом, что факта отмены оспариваемого нормативного акта было достаточно для того, чтобы производство по делу было прекращено (в том случае, если производство уже было начато), либо для отказа в принятии заявления (в том случае, если нормативный акт был отменен в процессе разрешения судом вопроса о принятии обращения к рассмотрению). И только 12 мая 2005 года Конституционным Судом РФ была сформулирована правовая позиция, аналогичная правовой позиции, выраженной применительно к проблеме оспаривания утративших силу нормативных актов в Конституционном Суде РФ.

В Определении от 12 мая 2005 г. N 244-О по жалобе граждан Вихровой Л.А., Каревой Е.И., Масловой В.Н. на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 134, статьями 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса РФ Конституционный Суд РФ указал на то, что «Прекращение производства по делу о признании недействующим нормативного правового акта на основании одного лишь факта утраты им юридической силы фактически приводило бы к отказу заявителю в судебной защите его прав и свобод, с нарушением которых он связывает свое обращение в суд, и не отвечало бы имеющей место в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, публичной потребности в разрешении спора о законности оспариваемого нормативного правового акта по существу, - утрата оспариваемым нормативным правовым актом силы имеет иные, отличные от признания его недействующим в судебном порядке, юридические последствия, вытекающие, в частности, из

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1998 года № 158-О по жалобе ТОО ПКФ «Рождество» на нарушение конституционных прав и свобод нормой пункта «а» статьи 1 Федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования, Государственной фонд занятости населения Российской Федерации и Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год»

положений частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации, и не является основанием для восстановления нарушенных прав заинтересованного лица (статья 13 ГК Российской Федерации)».

Исходя из этого, в резолютивной части Определения Конституционный Суд РФ сделал вывод, что «Положения пункта 1 части первой статьи 134 и статьи 220 во взаимосвязи со статьей 253 ГПК Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего гражданского процессуального регулирования предполагают, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта, признанного по решению органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт, утратившим силу после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами».

То есть, так же, как и в случае с конституционным судопроизводством, суд общей юрисдикции не может отказаться рассматривать утративший силу нормативный акт на предмет его законности при наличии двух условий:

- заявление о признании нормативного акта незаконным должно быть подано в суд до признания нормативного акта утратившим силу;
- в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

После этих определений 12 июля 2005 года и 12 июля 2006 года Конституционным Судом РФ было вынесено еще два определения в отношении

Уставного Суда Санкт-Петербурга и арбитражных судов, в которых он повторил уже ранее выраженную им правовую позицию¹².

Несмотря на это, региональные власти в законах о конституционных (уставных) судах упорно определяют, что факт утраты оспариваемым нормативным актом силы является безусловным основанием для прекращения производства по делу. Более того, сами суды активно пытаются ограничивать собственные полномочия, отказываясь приводить региональное законодательство в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Так, своим Постановлением от 17 апреля 2007 года по жалобам граждан Роговой Т.Н., Качанова Р.Е. и Слобожаниновой Р.А. Уставный Суд Свердловской области признал соответствующими Уставу Свердловской области пункт 2 статьи 44 и пункт 1.3 статьи 67 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», которые как раз и устанавливали дисквалифицированное Конституционным Судом РФ основание для отказа в принятии обращения к рассмотрению (прекращения производства по делу).

Помимо этого также остается нерешенной проблема судебного оспаривания нормативных актов, примененных по принципу «переживания» закона, т.е. когда незаконный (неконституционный) нормативный акт применяется к спорным материальным отношениям, возникшим в период его действия. Дело в том, что вышеприведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ касаются только ситуации, когда оспариваемый нормативный акт утрачивает силу после обращения заявителя в суд, т.е. в момент обращения в суд нормативный акт еще действовал. Однако очень часто встречаются случаи применения уже недействующего нормативного акта. В этом случае оспорить такой нормативный акт с целью восстановления прав уже невозможно. Именно таким образом, к сожалению, в настоящее время складывается практика всех без исключения

¹² Определение от 12 июля 2005 г. N 321-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Голубка С.А. на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 1 статьи 58 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном Суде Санкт-Петербурга»; Определение от 12 июля 2006 N 182-О «По жалобам гражданина Каплина Александра Евгеньевича, открытого акционерного общества «Кузбассэнерго», общества с ограниченной ответственностью «Деловой центр «Гагаринский» и закрытого акционерного общества «Инновационно-финансовый центр «Гагаринский» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 части 1 статьи 150, статьи 192 и части 5 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

судов, осуществляющих нормоконтроль. И это серьезный пробел в конституционном праве на судебную защиту (статья 46 Конституции РФ), а также в праве на справедливое судебное разбирательство, включая право на суд (статья 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Также весьма незаметным для юридической общественности оказалось вынесение Конституционным Судом РФ не мене принципиальных и важных определений от 8 июля 2004 г. N 238-О «По жалобе гражданина Тимонина Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьей 248, частями первой и восьмой статьи 251 ГПК РФ», от 20 октября 2005 г. N 513-О «По жалобе гражданина Шалота Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 части первой статьи 134 ГПК РФ» и от 24 января 2006 г. N 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса РФ». Все эти определения были вынесены по одной и той же проблеме выяснения судом общей юрисдикции вопроса о том, затрагивает ли нормативный акт права и законные интересы заявителя, на стадии принятия обращения об оспаривании нормативного акта к рассмотрению.

До последнего времени суды применяли указанное в части 1 статьи 134 ГПК РФ основание для отказа в принятии заявления – «в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы и законные интересы заявителя» - в отношении случаев оспаривания нормативных актов. По сути, они решали материально-правовой вопрос (вопрос о том, затрагивает ли акт права, нарушает ли он их, является по своей природе материально-правовым) на стадии принятия заявления, т.е. вне судебного заседания, чем нарушалось право на рассмотрение дела в публичном, гласном и состязательном судебном разбирательстве. Сейчас Конституционный Суд пресек эту порочную практику, сформулировав общеобязательную правовую позицию о том, что положения, содержащиеся в пункте 1 части первой статьи 134 ГПК Российской Федерации, в нормативном единстве с частью первой статьи 246 и

частью первой статьи 251 данного Кодекса - по их конституционно-правовому смыслу, не предполагают отказ суда в принятии заявления гражданина, организации о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица противоречащим закону полностью или в части в случае, если заявитель считает, что этим актом нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами¹³.

Таким образом, в настоящее время фактически вышеуказанное основание для отказа в принятии заявления, с точки зрения Закона распространяясь на все акты, распространяется только на ненормативные (индивидуально-правовые, правоприменительные) акты; нормативные же акты оказались за пределами действия данной нормы, что, без всяких сомнений, способствовало качественному повышению уровня защиты прав граждан от незаконных нормативных актов.

В завершение следует отметить, что приведенные определения Конституционного Суда РФ демонстрируют общую тенденцию развития судебного нормоконтроля на современном этапе, а именно, то, что главной ее чертой является отражение принципиальнейших и важнейших процессуальных аспектов судебного нормоконтроля не в законодательных актах, а в судебной практике. При этом практика Конституционного Суда РФ, как в количественном, так и в качественном отношении, имеет первостепенное значение. Однако это вовсе не означает, что иные суды не участвуют в формировании практики судебного нормоконтроля. Так, например, до того, как соответствующие правовые позиции Конституционного Суда РФ были сформулированы применительно к проблемам судебного оспаривания неопубликованных нормативных актов, нормативных актов, утративших силу, а также отказа в принятии заявления в случае, если нормативный акт не затрагивает права

¹³ Содержание указанной правовой позиции включено в статью из мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 24 января 2006 г. N 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса РФ». Другие же приведенные определения содержат аналогичный текст.

заявителя, правовые позиции по этим же вопросам, но, естественно, с противоположным содержанием, содержались в постановлениях Пленумов и Обзорах судебной практики Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. И, формулируя свои правовые позиции, «воевал» Конституционный Суд РФ фактически не с законодателем, а с этими судами... Это тоже очень важная тенденция развития современного судебного нормоконтроля.

Вместе с тем, и сейчас в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда имеются очень важные правовые позиции по проблемам нормоконтроля; фактически сформулированы нормы, отсутствующие в ГПК РФ и АПК РФ соответственно.

Так, например, в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2004 года, утвержденном постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 6 октября 2004 года, содержится правовая позиция о том, что «Поскольку нормативные правовые акты являются обязательными для неопределенного круга лиц, то решение, вынесенное судом по результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта, может быть обжаловано в порядке надзора не только лицами, участвующими в деле, но и иными лицами, правоотношения с участием которых регулируются данным актом». То есть фактически Верховным Судом РФ перечень лиц, имеющих право оспорить судебное решение по делу об оспаривании нормативного акта в порядке надзора, был дополнен также лицами «правоотношения с участием которых регулируются данным актом»¹⁴.

¹⁴ «Бюллетень Верховного Суда РФ», 2005, N 1