

Н.С. Бондарь

**ВЛАСТЬ И СВОБОДА
НА ВЕСАХ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВОСУДИЯ**

Защита прав человека
Конституционным Судом
Российской Федерации

ЮСТИЦИНФОРМ

Николай Бондарь

**Власть и свобода на весах
конституционного правосудия:
Защита прав человека
Конституционным Судом
Российской Федерации**

«Юстицинформ»

2005

Бондарь Н. С.

Власть и свобода на весах конституционного правосудия: Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н. С. Бондарь — «Юстицинформ», 2005

ISBN 5-7205-0622-5

В книге исследуются вопросы теории и практики обеспечения прав человека и гражданина на основе поиска баланса власти и свободы посредством конституционного правосудия. В соответствии с этим обосновываются на основе конкретных судебных дел основные критерии конституционного измерения равенства и справедливости, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина; анализируются правовые позиции Конституционного Суда РФ, а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по обеспечению личных (гражданских), политических, социально-экономических прав и свобод на основе нахождения конституционного баланса между публичными и частными интересами. В качестве относительно самостоятельной группы выделяются и анализируются на основе правовых позиций Конституционного Суда конституционно-процессуальные права-гарантии. Адресована широкому кругу читателей, интересующихся проблемами конституционного правосудия, защиты прав и свобод граждан.

ISBN 5-7205-0622-5

© Бондарь Н. С., 2005

© Юстицинформ, 2005

Содержание

Введение	5
Часть первая	8
Глава 1	8
1.1. Сущность конституции как отражение баланса власти и свободы	8
1.2. Конституция России – юридизированная форма выражения конфликта между властью и свободой	10
1.3. Конституционно-правовая основа разрешения противоречий между властью и свободой	12
1.4. Конституционный Суд – универсальный институт обеспечения баланса власти и свободы	14
1.5. Власть и свобода как конституционные ценности в их коллизионном единстве	16
Глава 2	21
2.1. Граждане – главные субъекты конституционной жалобы	21
2.1.1. Право на конституционную жалобу как элемент конституционного статуса гражданина РФ.	21
2.1.2. Юридические особенности права на конституционную жалобу.	23
2.1.3. Какие требования предъявляются к оформлению конституционной жалобы?	24
2.2. Иностранцы граждане и лица без гражданства – субъекты конституционной жалобы	27
2.3. Юридические лица как субъекты обращения в Конституционный Суд	29
2.4. Некоммерческие объединения, муниципальные образования	32
2.5. Запрос суда – опосредованная конституционная жалоба	34
Глава 3	41
3.1. Если конституционная жалоба недопустима в связи с неподведомственностью	41
3.2. Форма нормативно-правового акта как критерий допустимости конституционной жалобы	43
3.2.1. Подпадает ли под конституционную жалобу федеральный конституционный закон?	43
3.2.2. Региональные законы как предмет конституционной жалобы.	43
Конец ознакомительного фрагмента.	46

Н. С. Бондарь

Власть и свобода на весах конституционного правосудия: Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации

Введение

Реализация конституционных принципов становления гражданского общества, формирования демократического правового государства представляет собой сложный противоречивый процесс совершенствования системы экономических, социальных, политических, правовых отношений на всех уровнях их проявления – общегосударственном, региональном, муниципальном, корпоративном, что, в свою очередь, предопределяет в качестве одной из ключевых проблему гармонизации отнюдь не всегда совпадающих интересов личности, коллектива, общества, государства на основе обеспечения баланса власти и свободы. Это в полной мере проявляется в том числе в институте конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Известно, что нарушения прав и свобод могут быть вызваны не только противоправными действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц, но также могут являться следствием несоответствия законам ведомственных и иных подзаконных нормативных правовых актов, равно как и неконституционности самих законов. Поэтому государство обязано создавать такие условия, когда каждый человек обладал бы реальной возможностью защитить свои права, в том числе – и от неконституционного закона. Важной гарантией выступает здесь право на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ), которое, как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд РФ, носит абсолютный характер. Одним из проявлений качеств права на судебную защиту как абсолютного является возможность обращения человека за защитой своих прав и свобод не только в суды общей юрисдикции, арбитражные суды, но и в органы конституционного правосудия, к которым относятся Конституционный Суд РФ, а также конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Анализ практики Конституционного Суда РФ позволяет не только оценить состояние и перспективы усиления судебной защиты прав человека после учреждения в России института конституционного правосудия, но и предложить с учетом сформированных Конституционным Судом РФ правовых позиций некоторые новые концептуальные подходы к пониманию баланса власти и свободы и на этой основе уяснение природы прав человека и их защиты в посттоталитарном обществе, признавшем в качестве основополагающих для своего развития конституционные ценности демократического социального правового государства. При этом, осуществляя защиту своих прав с помощью средств конституционного правосудия, гражданин прямо или косвенно способствует защите прав и свобод огромного количества других граждан, на которых также может распространяться действие обжалуемого закона. Тем самым, выражая в конкретном правозащитном действии, связанном с обращением в Конституционный Суд, не только частный, но и публичный интерес, заявитель способствует также достижению баланса власти и свободы. Это тем более важно, если учитывать тот достаточно очевидный факт, что осуществление в нашей стране радикальных реформ, развитие на этой основе рыночной экономики, укрепление плюралистической политической демократии самым непосредственным

образом связаны с выработкой и практической реализацией, в том числе на законодательном уровне, принципиально новых для нас подходов к организации и функционированию публичной власти, правам человека и механизмам их гарантирования.

Существо этих подходов заключается в том, чтобы национально-демократические традиции и представления о свободе, справедливости, равенстве соединить с современными ценностями общедемократической конституционно-правовой культуры. Этот интеграционный процесс, весьма позитивный по своей сути, должен строиться на единении исторической народной памяти, национальных демократических традиций и рациональной оценки новейших достижений и тенденций правовой модернизации социальной действительности, пораженной глубокими противоречиями современных институтов и непосредственной, и представительной демократии. В этой связи все более актуальное значение приобретает вопрос об основополагающих конституционных ценностях и их приоритетах в условиях глобалистских процессов XXI века и новых вызовов современной эпохи.

В системе разделения властей именно Конституционный Суд призван находить оптимальный баланс между властью и свободой, публичными и частными интересами, защищать личность, общество и государство от необоснованных посягательств, поддерживать состояние защищенности и безопасности конституционно-правового статуса всех и каждого субъекта социальных и правовых отношений.

За относительно непродолжительный период своей деятельности Конституционный Суд РФ стал реальным, действенным правозащитным механизмом, эффективным институциональным средством разрешения противоречий и коллизий между человеком и обществом, гражданином и государством. Практически каждое решение Конституционного Суда Российской Федерации в той или иной степени связано с достижением баланса власти и свободы; при этом более 35% решений Конституционного Суда РФ посвящены вопросам организации и функционирования федеральной и (или) региональной государственной власти, а также местного самоуправления, и не менее 30% принятых Судом постановлений и определений непосредственно связаны с раскрытием различных аспектов регулирования, защиты либо ограничений прав и свобод. Объектами конституционного контроля за истекший 12-летний период существования Конституционного Суда РФ стали более 60 федеральных правовых актов, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина (это более половины от общего числа проверенных в рамках публичных заседаний федеральных законов).

Разрешая конкретные дела о конституционности оспариваемых законодательных положений и, тем более, осуществляя непосредственное толкование Основного Закона, Конституционный Суд Российской Федерации раскрывает содержание конституционных норм, оценивает проверяемые положения отраслевого законодательства в их системной взаимосвязи, одновременно утверждая на основе конституционных императивов верховенства и прямого действия Основного Закона Российской Федерации (ст. 15) непосредственность действия и самих по себе прав и свобод человека и гражданина (ст. 18) – как для законодателя, так и для всех правоприменителей. В этом плане Конституционный Суд не только призван обеспечивать достижение баланса власти и свободы, создавать условия для конституционно-правовой оптимизации публичной власти и повышать с помощью имеющихся в его распоряжении специфических средств конституционного контроля эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина и их реализации, но Суд играет активную роль в формировании новых доктринальных подходов к институту основных прав и свобод человека и гражданина и механизмам их обеспечения, в конституционном обосновании, актуализации их нормативного содержания на новом этапе государственно-правового развития России, а, в конечном счете, и в утверждении приоритетов конституционных ценностей.

От того, каким образом организована и функционирует публичная власть, как соблюдаются и гарантируются права человека, во многом зависит общественная стабильность, без-

опасность не только отдельной личности, но и общества, государства в целом, степень реализации национальных интересов России. Сочетание традиций российской державности с идеями и ценностями прав человека имеет вполне определенные конституционные ориентиры, которые являются одновременно важной основой деятельности Конституционного Суда России в поиске баланса публичных и частных интересов, власти и свободы в демократическом правовом государстве. Именно эти конституционные ценности и «взвешивает» Конституционный Суд на весах конституционной Фемиды в процессе рассмотрения каждого конкретного дела как по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, так и по запросам других субъектов обращения в Конституционный Суд.

Таким образом, на весах конституционного правосудия практически всегда присутствуют права и свободы человека и гражданина – в рамках как конкретного, так и абстрактного нормоконтроля.

Широта рассматриваемой проблематики предопределила необходимость авторского самоограничения перечнем тех вопросов, которые характеризуют достижение баланса власти и свободы посредством конституционной защиты прав и свобод, осуществляемой, в своей основе, в режиме конкретного нормоконтроля и, соответственно, взаимоотношений человека и гражданина с Конституционным Судом Российской Федерации.

Часть первая

Глава 1

Обеспечение баланса власти и свободы – главная задача конституционного правосудия

Конституционные характеристики Российской Федерации как демократического правового социального государства (ст. 1, 7 Конституции РФ) предопределяют в качестве одной из ключевых проблему достижения баланса интересов личности, общества и государства, гармонизацию власти в ее соотношении со свободой в экономической, социальной, политической сферах как при решении публично значимых задач по защите основ конституционного строя, обеспечению обороны страны и безопасности государства, так и в процессе выполнения государством конституционных обязанностей по защите прав и свобод человека и гражданина.

В этом находит свое отражение тот достаточно очевидный факт, что соотношение власти и свободы как взаимосвязанных, взаимозависимых и при этом чаще всего конкурирующих, а нередко и конфликтующих ценностей составляет основу современного конституционализма и, соответственно, конституционно-правовых характеристик современного государственно организованного общества.

1.1. Сущность конституции как отражение баланса власти и свободы

В современных условиях, когда с переходом России к новому конституционному строю в обществе и государстве по-новому и весьма остро проявились многие конфликты и противоречия, оценка соответствующих проблем социальной действительности, в особенности в конституционно-правовых формах их проявления, приобретает повышенную актуальность. Бесспорным является тот факт, что эффективность конституционного регулирования, степень реальности провозглашаемых Конституцией демократических принципов во многом определяется глубиной ее проникновения в противоречия между властью и свободой, в природу других социальных конфликтов современного общества и государства.

Конец XX в. был ознаменован стремительными и масштабными конституционными преобразованиями во многих странах. Оценка этих процессов предполагает необходимость учета глубинных причин общесоциального и одновременно социокультурного плана, предопределяющих, с одной стороны, сущностные характеристики конституции как основного закона общества и государства и, с другой – оказывающих национально-специфическое влияние на состояние политической и правовой культуры каждого конкретного общества, включая его господствующую конституционную идеологию и даже социальную психологию.

Важно понимать, что конституция – при всей космополитичности данного понятия и самого по себе термина *constitutio* – представляет собой явление конкретно-историческое, социокультурное и уже в этом смысле всегда национально-специфическое. Это тем более важно учитывать, имея в виду, что общечеловеческие ценности демократии, свободы, равенства, справедливости, священной и неприкосновенной частной собственности, прав человека и их примата по отношению к правам социальных общностей, в концентрированном виде

сформулированные на заре современного конституционализма (XVII—XVIII вв.)¹, не остаются неизменными ни во временном, ни в социокультурном пространстве. Вместо прежних, двухвековой давности, конституционных положений о безусловном примате личности по отношению к обществу и государству и, соответственно, первенства свободы в ее соотношении с государственной властью современные демократические конституции исходят из возможности и необходимости активного участия государства в обеспечении прав граждан не столько с учетом приоритета какой-либо из соответствующих ценностей, а скорее с целью достижения баланса между свободой личности и властью государства в рамках и на основе реализации конституционных принципов демократического правового государства с рыночной социально ориентированной экономикой.

В этом плане процесс исторических преобразований, сопровождающий Россию на протяжении двух последних десятилетий, который включает в том числе и принятие новой Конституции РФ 1993 г., выдвигает на передний план исследование Конституции как документа, впитавшего в себя все многообразие социальных противоречий в условиях политических и экономических преобразований и призванного конституционно-правовыми средствами способствовать – как реально действующий, работающий акт – разрешению соответствующих противоречий между властью и свободой при переходе к качественно новым направлениям социально-экономического и политического развития общества и государства.

Сама сущность конституции как политико-правового явления, призванного отражать основополагающие качественные характеристики общества, государства и личности в их соотношении и взаимосвязях, предопределяет необходимость восприятия конституционных явлений во всей их многогранности и противоречивости, когда конституция может рассматриваться как порождение и своего рода нормативный правовой результат разрешения противоречий между властью и свободой.

Современный цивилизационный подход, характерный для конституционализма стран развитой демократии, основан на признании того факта, что сущность конституции демократического государства должна проявляться не в регистрации итогов политической борьбы, победы одной политической силы (части общества) над другой, а в юридическом закреплении согласованных интересов и воли всех социальных групп, наций и народностей, составляющих государственно организованное общество. Согласование, приведение к общему знаменателю интересов и воли различных групп общества происходят на основе объективно складывающегося соотношения социальных сил в обществе. Однако показателем этого соотношения и его результатом должна быть не классовая, национально-этническая, религиозная или иная борьба, а достижение гражданского мира и согласия в обществе, социальная солидарность.²

Сущностная же характеристика конституции в этом случае проявляется в том, что она (конституция) является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой. Уже поэтому в юридическом плане конституция есть политико-правовое порождение наиболее значимых социальных противоречий, выражающих в том числе взаимоотношения между личностью, обществом и государством, свободой и властью. Конституция как основной закон государства призвана отражать на правовом уровне соответствующие противоречия и, по мере возможности, способствовать их разрешению с помощью специфического, юридико-правового конституционного инструментария воздействия на различные сферы общественных отношений.

¹ См.: Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. № 2. С. 5—9.

² См., напр.: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. 2002. С. 32—33; Эбзеев Б.С. Сущность Конституции Российской Федерации // Конституция и законодательство. Книга 2. По материалам международной научно-практической конференции. М., 2004. С. 88—94.

Не является исключением в этом плане и Конституция РФ 1993 г., которая стала государственно-правовым результатом разрешения политических противоречий между прежней системой политической власти и новыми общественно-политическими силами, провозгласившими лозунги демократии, обновления на основе отказа от классовых приоритетов и признания общечеловеческих, общедемократических ценностей.

В основе такого понимания сущности Конституции лежит оценка всей системы конституционно-правового регулирования, понимание как предмета конституционного права с точки зрения не только «количественно-объемных», но и качественных характеристик соответствующих общественных отношений, составляющих предмет данной отрасли права), так и самой по себе системы ее норм и институтов.

Речь идет о том, что в своем формализованном, нормативно-правовом выражении проблема соотношения власти и свободы прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционного регулирования, «присутствует» в каждом конституционном институте, каждой норме и статье Конституции. В этом смысле следует согласиться с тонким замечанием М.В. Баглая, что «нахождение баланса власти и свободы составляет главнейший и деликатнейший смысл конституционного права»³ и, добавим, конституционного правосудия. Этим подходам во многом созвучна и позиция А. Шайо, который под сущностными характеристиками современного конституционализма понимает такую систему самоограничения власти, при которой на первом месте стоит обеспечение свободы граждан.⁴

В чем же состоит смысл баланса власти и свободы? Как его обеспечить, если иметь в виду, что, с одной стороны, реальная свобода личности невозможна вне сильной государственности, а с другой – сильное государство, не обеспечивающее последовательную защиту свободы, обречено на вырождение в тоталитарный режим? Поиск ответов на эти вопросы требует дальнейшего проникновения в содержание и природу Конституции как нормативно-правовой основы обеспечения баланса власти и свободы.

1.2. Конституция России – юридизированная форма выражения конфликта между властью и свободой

Каждый народ имеет такую конституцию, которой он достоин. Судьба российской Конституции, история ее становления и развития достаточно адекватно отражают общую сложную, противоречивую судьбу Российского государства.

История конституционного развития России подтверждает тот непреложный факт, что конституция, в силу самой сущности данного явления, представляет собой политико-правовое отражение и порождение несовпадающих интересов власти и свободы, иных социальных противоречий общества в их историческом развитии. Признание всеобщей, универсальной роли социальных противоречий как «локомотива» конституционного процесса не исключает специфики их проявления на отдельных этапах исторического развития общества и государства.

История российского конституционализма наполнена причудливым переплетением самых сложных, нередко, казалось бы, внутренне несовместимых политико-правовых тенденций, связанных, например, с периодом дворянского конституционализма (XVIII – начало XIX вв.), в последующем – с придворно-бюрократическим, просвещенно-монархическим, а на протяжении семи десятилетий XX в. – с советским конституционализмом. Весьма противоречивым оказался и новый, современный этап российского конституционализма.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2003. С. 3.

⁴ См.: Шайо Андраш. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001. С. 12 и др.

Принятию Конституции 1993 г. предшествовало, как известно, начало конституционной реформы, которая проходила параллельно со становлением новой российской государственности в условиях острой политической борьбы. На начальных этапах это была борьба между старой советской системой и новыми политическими силами, провозгласившими лозунги демократии и обновления. На последующих этапах, в том числе непосредственно предшествовавших принятию Конституции 1993 г., развернулась не менее острая борьба между противоборствующими группами новой политической элиты и государственной бюрократии. В этом плане новая Конституция как юридизированная форма отражения социальных противоречий начала 90-х гг. имела триединое назначение: а) устранить несоответствие новым общественным отношениям сохранявшейся на тот момент советской конституционно-правовой системы, преодолеть противоречие между старой юридической формой в лице многократно «латаной» Конституции 1978 г. и реальным (материально-политическим) наполнением нового вектора конституционного развития новой России; б) с помощью обновленных конституционных средств преодолеть сопротивление экономическим и политическим преобразованиям в обществе; в) создать устойчивую систему конституционных противовесов неизбежным проявлениям негативных тенденций и противоречий в новых условиях зарождающейся рыночной экономики и плюралистической демократии.

Качественно новая для российского конституционализма сущностная характеристика вновь принятой Конституции – как юридического средства социального компромисса, поддержания и обеспечения гражданского мира и согласия в обществе – получила также институционно-правовое наполнение: всем своим содержанием она отражает тот непреложный факт, что с развитием рыночной экономики и плюралистической демократии действие социальных противоречий не только не «отменяется», но и во многом усиливается. Тем самым был подтвержден факт смены господствующих тенденций развития конституционных отношений: тенденция к их мнимой чистоте, «социалистической бесконфликтности» после достижения конституционной цели «полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма» (ст. 9 Конституции РСФСР 1918 г.) сменилась тенденцией к усложнению конституционных процессов, наполнению их внутренними противоречиями, развивающимися на своей собственной основе. При этом «созревание» внутренних противоречий новой демократической государственности, усложнение спектра социальной действительности происходит вместе с формированием нового конституционного строя России как государственно-правового выражения гражданского общества.

Конституция 1993 г. исходит из того, что сила государственной власти, прочность, незыблемость основ нового конституционного строя России определяется не его «монолитностью», недопустимостью столкновения и противоборства идей и интересов, а, напротив, наличием плюрализма в системе несовпадающих конституционных ценностей институтов организации и функционирования публичной власти, федерализма, правового положения личности и, соответственно, закреплением уже на основе конституционного строя системы сдержек и противовесов как правовых механизмов разрешения противоречий не только на уровне системы организации публичной власти, но и в виде правовых форм выражения свободы личности. Речь идет, в частности, о правозащитной природе не только отдельных институтов публичной власти, но и самого по себе принципа разделения властей.

С учетом различной степени «зрелости» и особенностей форм проявления несовпадающих начал в соотношении власти и свободы в отдельных сферах общественных отношений на уровне конституционного регулирования в той или иной мере находят свое отражение: а) противоречия-несовпадения (отражающие многообразие несовпадающих личных и общественных, федеральных и региональных, государственных и муниципальных интересов и т. д.); б) противоречия-противоположности (основанные на противоположных ролевых функциях и интересах субъектов конституционного права в отдельных сферах социальных отношений); в)

противоречия-конфликты, возникающие, как правило, в результате развития, «вызревания» социальных противоречий и их трансформации в правовую, политическую, властно-управленческую, экономическую сферы, что проявляется, например, в виде коллизионно-правовых, управленческо-компетенционных конфликтов или национально-этнических, социально-экономических и иных конфликтов.⁵

Таким образом, определяя стратегию конституционного регулирования новых явлений общественной жизни, порожденных демократическими преобразованиями, следует исходить из того, что социальные противоречия, конфликты и различия во взглядах на их разрешение – дело нормальное. Конституция и текущее законодательство должны не нивелировать, а, официально, на нормативно-правовом уровне признав сам факт существования несовпадающих интересов, конфликтов и социальных противоречий, предложить эффективные правовые средства их разрешения.

1.3. Конституционно-правовая основа разрешения противоречий между властью и свободой

Данное назначение Конституции определяется уже тем, что она призвана раскрывать содержание важнейших принципов и закономерностей социально-экономического, политического развития общества, действие которых проявляется через разворачивание социальных противоречий в соответствующих сферах общественной и государственной жизни. Включением в сферу конституционного воздействия противоречивых явлений социальной действительности, несомненно, повышается не только реальность, но и эффективность всей системы конституционного регулирования.

Отдельным видам противоречий, как и уровням их развития, соответствуют свои, специфические способы правового воздействия на них. Во-первых, в условиях плюралистической демократии становится возможным и необходимым максимальное использование позитивного регулирования несовпадающих интересов и противоречий между властью и свободой, создание правовых условий для достижения оптимального сочетания, гармонизации взаимоотношений сторон конфликтной ситуации, которая имеет объективные предпосылки для своего существования. Яркий пример в этом плане – позитивное, многоуровневое полиструктурное регулирование социальных противоречий между государством и гражданским обществом, что находит свое отражение прежде всего в системе институтов конституционного строя России. Во-вторых, установление норм, ориентирующих на постепенное преодоление различий между сторонами социального противоречия, в том числе в подходе к решению конкретной конфликтной ситуации (здесь могут быть как поощрительные или обязывающие нормы, так и институты коллизионного права, судебного контроля и т. д.). В-третьих, запретительное воздействие на социальные противоречия и конфликты, которые обнаруживаются в виде не только антиобщественных действий, преступлений, терроризма и т. п., но и, например, захвата власти или присвоения властных полномочий (ч. 4 ст. 3 Конституции), дискриминации (ч. 2 ст. 19), монополизации или недобросовестной конкуренции (ч. 2 ст. 34). Каждый из этих методов находит свое воплощение в конкретных правовых нормах и институтах различных отраслей права, имеющих в конечном счете конституционное обоснование.

Конституция является не только некой праксиологической основой государственно-властной деятельности по разрешению социальных конфликтов и противоречий между властью и свободой; конституционные институты имеют достаточно определенное

⁵ На сегодняшний день в правовой науке наиболее глубоко исследованы проблемы юридических конфликтов в рамках формирующейся науки коллизионного права. (См., напр.: Юридическая конфликтология. М., 1995; Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. М., 2000; Крохина Ю.А. Юридический конфликт в финансовой сфере: причины, сущность и процедуры преодоления // Журнал российского права. 2003. № 9).

аксиологическое значение в качестве основы разрешения правотворческих и правоприменительных противоречий в соответствующих сферах социальной действительности. Будучи нормативным правовым актом высшего порядка, Конституция является выражением ценностно-нормативной системы общества, которая, получая свое конституционное оформление, оказывает на общество обратное воздействие посредством учреждаемой Основным Законом институциональной системы.

Причем речь идет не только об организационно оформленных, юридически формализованных институтах политической системы, как то: политические партии, иные общественные объединения, избирательная система и т. п. Важным и весьма специфичным нормативным правовым каналом такого воздействия является, например, конституционная идеология и конституционное правосознание российского общества в целом. Очевидно, что ценностно-идеологическое воздействие Конституции РФ 1993 г. на сознание людей коренным образом отличается от «воспитательно-идеологического» воздействия всех ранее действовавших конституций советской эпохи. Основной целью принятия действующей Конституции и одновременно условием ее реальности стало достижение в государстве общественного согласия на основе определенных принципов и ценностей. Однако демократическое общество плюралистично по своей природе, так как в нем сосуществуют различные или даже несовместимые, конфликтующие идеи, ценности, доктрины политического, экономического, религиозного и иного характера, представляющие интересы различных социальных групп⁶. Поэтому основная задача Конституции в процессе формирования единого в своей основе конституционного правосознания российского общества состоит не в отражении и придании общеобязательного характера идеологии какой-либо партии или класса, социальной или иной общности, а в закреплении определенных всеобъемлющих общедемократических мировоззренческих ценностей, оказывающих влияние на сознание и поведение людей и в конечном счете способствующих формированию у них демократического мировоззрения, отвечающей сегодняшнему уровню и требованиям цивилизационного развития политической и конституционной культуры, социально-правовой активности.

Определенные социальные ценности, относящиеся к той или иной области жизни, в специфической форме закрепляет в своих источниках каждая отрасль права. Однако ведущая роль в этом принадлежит именно Конституции. Отражаемые в Основном Законе социальные ценности можно рассматривать как обобщенные, получающие всеобщее признание и общеобязательное значение представления людей об общественном благе и человеческом достоинстве, добре и справедливости, о целях и нормах своего поведения, желаемых и, по мнению ведущих политических сил общества, наиболее целесообразных формах общественного и государственного устройства, концентрированно воплощающих национально-исторический и общедемократический опыт развития данного общества⁷. Одним словом, к соответствующим ценностям относятся наиболее значимые предписания и ориентиры, приобретающие характер неких социальных императивов. Будучи закрепленными в Конституции, они трансформируются в конституционные идеи-принципы, а в результате их восприятия отдельными индивидами становятся элементом их конституционного правосознания, неотъемлемой частью их психологии и, воздействуя на потребности, интересы, цели человека, способствуют выбору участником конституционно-правовых отношений наиболее приемлемого для общества варианта поведения. Базовыми ценностями российского общества, основополагающими принципами функционирования государственной власти Российской Федерации являются в этом плане принципы

⁶ См.: Пастухов В.Б. Становление российской государственности и конституционный процесс: политологический аспект // Государство и право. 1993. № 2. С. 94—95; Варламова Н.В. Конституционный процесс в России (1990—1993 гг.). М., 1998. С. 105.

⁷ Проблема ценностей в праве привлекает в последнее время все большее внимание. См., напр.: Мартышин О.В. Проблема ценностей в теории государства и права // Государство и право. 2004. № 10. С. 5—14.

демократического правового социального государства, признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Одновременно Конституция призвана определять и институционные средства достижения баланса между властью и свободой и на этой основе – разрешения социальных противоречий. Среди таких средств можно выделить две основные разновидности: а) всеобщие, универсальные институты, которые могут быть использованы для гармонизации любых противоречий и конфликтов между властью и свободой; б) специальные институты, имеющие конкретно-целевое назначение с точки зрения разрешения конфликтов в конкретных сферах государственной и общественной жизни. К специальным относятся как публично-правовые институты организации политической власти, например институты роспуска Государственной Думы (ст. 109), президентского вето (ст. 107), недоверия Правительству (ст. 117), так и институты экономической власти: экономической конкуренции (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34), равно как и конституционно-правовые институты свободы личности: петиций (ст. 33), индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37), судебного обжалования решений и действий органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46) и т. д.

К универсальным институтам обеспечения баланса власти и свободы на основе разрешения противоречий и конфликтов относятся институты разделения властей по горизонтали (ст. 10) и вертикали (ст. 11, 12), федерализма (ст. 5), политического и идеологического многообразия, многопартийности (ст. 13), экономического плюрализма, множественности форм собственности (ст. 8), равно как и комплексные по своему характеру институты социального государства (ст. 7), с одной стороны, и правового государства (ст. 1) – с другой (с их несовпадающими конкурирующими конституционными ценностями) и т. д.

Особым универсальным институтом разрешения социальных противоречий и достижения баланса власти и свободы является судебно-конституционный контроль, представленный деятельностью Конституционного Суда РФ, а также конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

1.4. Конституционный Суд – универсальный институт обеспечения баланса власти и свободы

Важнейшим государственно-правовым механизмом обеспечения баланса власти и свободы является правосудие, реализующееся в рамках судебной власти. Это вытекает уже из того обстоятельства, что в результате исторического правового прогресса государственности именно суд выделился в качестве единственного самостоятельного органа, предназначение которого состоит в разрешении споров о праве, а следовательно, и в поиске справедливого баланса вступивших в противоречие интересов.⁸

В наиболее полном объеме предназначение судебной власти раскрывается в ситуациях, когда человек приобретает юридически обеспеченную возможность спорить с государством, обладает всей полнотой прав на судебную защиту от произвола власти независимо от уровня ее проявления, а суд при этом наделяется реальными и эффективными полномочиями по пресечению незаконных, противоправных действий и по упорядочению, согласованию – исходя из свойственных ему средств, способов и методов реализации государственного управления – частных и государственных интересов в таких спорах. В этой связи и сама по себе судебная власть предстает не только в качестве организационно-правовой формы реализации права на

⁸ См. об этом, напр.: Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003; Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002.

судебную защиту, но и формой осуществления свободы, т. е. не только ее защитой, но и утверждением, созиданием, расширением.

Именно поэтому право на судебную защиту, как неоднократно подчеркивал в своих решениях Конституционный Суд РФ, носит абсолютный характер. Оно универсально и не знает никаких исключений. Одним из проявлений качеств права на судебную защиту как абсолютного является возможность обращения человека за защитой своих прав и свобод не только в суды общей юрисдикции, арбитражные суды, но и в органы конституционного правосудия, к которым относятся Конституционный Суд России, а также конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

В системе разделения властей Конституционный Суд является уникальным публично-властным субъектом, призванным находить оптимальный баланс между властью и свободой, публичными и частными интересами, защищать личность, общество и государство от необоснованных посягательств, поддерживать состояние защищенности и безопасности конституционно-правового статуса всех и каждого субъекта социальных и правовых отношений. Такой подход непосредственно вытекает из конституционных полномочий и функций Конституционного Суда как единственного органа, могущего толковать Конституцию и оценивать на ее основе действующее правовое регулирование и правоприменительную практику, а следовательно, и обладающего возможностью взвешивать воплощенные в тех или иных анализируемых конституционных и законодательных нормах и институтах конституционные ценности. Это подтверждается и положениями ст. 1 (ч. 1) и 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым защита основных прав и свобод человека и гражданина является, наряду с защитой основ конституционного строя, обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации, основной целью деятельности Конституционного Суда Российской Федерации как судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

В этом плане все полномочия Конституционного Суда РФ по осуществлению нормоконтроля и разрешению компетенционных споров, официальному толкованию Конституции Российской Федерации, как и все виды обращений в Конституционный Суд, включая запросы Президента или Правительства РФ, парламента в лице его отдельных палат или одной пятой депутатов Государственной Думы (членов Совета Федерации), высших органов судебной власти, непосредственно или в конечном счете, направлены в том числе и на обеспечение оптимального и гармоничного сочетания (равновесия) названных конституционных ценностей, в концентрированном варианте представленных в облике власти и свободы.

Разрешая конкретные дела о конституционности оспариваемых законодательных положений и, тем более, осуществляя непосредственное толкование Основного Закона, Конституционный Суд Российской Федерации раскрывает содержание конституционных норм, оценивает проверяемые положения отраслевого законодательства в их системной взаимосвязи, одновременно утверждая на основе конституционных императивов верховенства и прямого действия Конституции РФ (ст. 15) непосредственность действия и самих по себе прав и свобод человека и гражданина (ст. 18) – как для законодателя, так и для всех правоприменителей. В этом плане Конституционный Суд не только призван обеспечивать достижение баланса власти и свободы, создавать условия для конституционно-правовой оптимизации публичной власти, с одной стороны, и для эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина – с другой, но Суд играет активную роль в формировании новых доктринальных подходов к институтам публичной власти и основных прав и свобод человека и гражданина и механизмам их обеспечения, а в конечном счете, и в утверждении приоритетов конституционных ценностей.

Таким образом, на весах конституционного правосудия практически всегда присутствуют власть и свобода, права и свободы человека и гражданина – как в рамках конкретного, так и абстрактного нормоконтроля.

1.5. Власть и свобода как конституционные ценности в их коллизионном единстве

В чем состоит смысл баланса власти и свободы? Как его обеспечить, если иметь в виду, что, с одной стороны, реальная свобода личности невозможна вне сильной государственности, а с другой – сильное государство, не обеспечивающее последовательную защиту свободы, обречено на вырождение в тоталитарный режим?

Все это отчетливым образом проявляется в том числе в судебных процедурах защиты прав и свобод человека и гражданина. Ведь любое нарушение прав и свобод представляет собой либо необоснованное чрезмерное властное вмешательство в сферу автономной самореализации индивида и тем самым чрезмерное ограничение его свободы, либо произвольный отказ публичной власти от принятых на себя позитивных обязательств по обеспечению свободы индивидов (в большей степени это относится к социальным правам) и, следовательно, недопустимое блокирование реализации конкретного права человека и гражданина. В результате снижается активность и инициатива индивида, он перестает ощущать себя ответственным как за свою собственную судьбу, так и за решение общих дел.

Отсюда со всей очевидностью вытекает, что конфликтующая с властью свобода нуждается в «покровительстве» со стороны самой власти, в публично-властном обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Неограниченная, неконтролируемая свобода неизбежно порождает анархию и произвол, который отличается от произвольного вмешательства публичной власти в сферу автономии личности лишь тем, что носит неорганизованный, неупорядоченный характер. Отсутствие властных ограничителей свободы особенно опасно в условиях переходных периодов общества, когда социальная доминанта связана с изменениями политической и экономической систем, что чаще всего сопровождается разрушительными, а не созидательными тенденциями. Соответственно, в этом случае и сама по себе свобода воспринимается в своей основе в негативном аспекте – как запрещение вмешательства в автономию личности («свобода от...»), а не в позитивном – как ответственная самореализация, сообразующаяся с общественным интересом, пользованием социальным благом («свобода для...»).

Анализ деятельности Конституционного Суда в контексте достижения баланса власти и свободы предполагает выяснение содержания данных конституционных ценностей, их взаимосвязей, позволяющих говорить о существовании принципа баланса власти и свободы, а также о внутренних и внешних механизмах его обеспечения.

Несмотря на их системное, диалектическое единство, власть и свобода представляют собой самостоятельные конституционные ценности, каждую из которых необходимо оценивать с учетом собственной значимости и своих особенностей. Так, публичная власть как политическая функция по обеспечению нормального функционирования общества объективируется посредством права в конструкции государственной и муниципальной власти. Такая объективация означает внутреннюю сущностную ограниченность государственной и муниципальной власти правом, их подчиненность праву.

В демократических правовых государствах, к которым относится в соответствии с Конституцией РФ и Российская Федерация, ограничения государственной власти правом приобретают четко структурированный характер, что на формально-юридическом уровне выражается, с одной стороны, в конституционном закреплении, признании прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, а значит, и высшего ориентира (эталона) ограничения власти, а с другой стороны, в конституционализации принципов формирования, организации и функцио-

нирования государственной власти как внутренних самоограничителей власти и одновременно – институтов обеспечения, гарантирования свободы личности. К ним относятся, в частности:

принцип народовластия, предполагающий, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно и через своих представителей (ст. 3 Конституции);

принцип разделения властей, относящийся к числу общих принципов демократического федеративного правового государства и требующий разделения в рамках единой в своем социальном предназначении государственной власти функций законодательствования, исполнения законов и правосудия и гарантирующего в известной степени недопущение произвольного властвования. Данный принцип означает, в частности, что органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по ограничению или прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений⁹. Принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание (сбалансирование) ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие (ст. 10, 11 Конституции РФ);¹⁰

принцип федерализма как способ территориальной децентрализации государственной власти, обеспечивающей, в частности, возможность культурного развития народов России посредством внутреннего самоопределения в рамках Российской Федерации¹¹ (ст. 5 Конституции). Он не допускает каких-либо произвольных изменений в статусе субъектов Российской Федерации, в том числе одностороннего перераспределения государственной власти.¹²

Очевидно, что каждый из конституционных принципов организации публичной власти несет в себе определенное сочетание власти и свободы. Достаточно сказать, что народовластие, разделение властей и федерализм не только гарантируют незыблемость свободы в государстве и обществе, но эти принципы реализуются посредством осуществления прав граждан, в частности посредством пользования правами: на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; на равный доступ к государственной службе; на участие в отправлении правосудия (ст. 32 Конституции РФ) и др.

Одним из принципов организации публичной власти, наиболее ярко отражающим внутреннее единство власти и свободы, является принцип самостоятельности местного самоуправления. Местное самоуправление в отличие от государственной власти – это прежде всего институт гражданского общества. В этом качестве местное самоуправление, во-первых, закрепляется как одна из форм народовластия, основа конституционного строя Российской Федерации (ст. 3, 12 Конституции). Во-вторых, это институт правового положения личности.

⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

¹¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй ст. 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», п. 2 ст. 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и п. 6 ст. 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

¹² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 19. Ст. 3581.

Этот аспект местного самоуправления находит свое закрепление в целом ряде конституционных норм, посвященных индивидуальным и коллективным правам на местное самоуправление (ст. 24, 32, 33, 40, 41, 130, 131, 132 и др.), что подробно будет раскрыто в дальнейшем. И лишь в-третьих, местное самоуправление – это институт организации публичной власти. Поэтому, рассматривая местное самоуправление в данных аспектах¹³, и возможно утверждать, что местное самоуправление, с одной стороны, может существовать вне организационных структур муниципальной власти (в рамках государственной модели местного самоуправления), а с другой – оно может находить свое воплощение в муниципальной власти как организационно обособленной от государства самостоятельной форме публичной власти. Именно организационное обособление местного самоуправления от государственной власти – как функции по самоорганизации и налаживанию совместной деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, – придает ему природу муниципальной власти как особой формы публичной власти. Одновременно подобный подход позволяет выявить глубинные характеристики местного самоуправления, его сущность, которая находит свое воплощение в балансе и высоком уровне единства власти и свободы. Ведь самоуправление населения невозможно без свободы. По самой своей глубинной природе и целевому назначению местное самоуправление есть проявление свободы общества и личности. Общинная свобода и права личности – глубинная основа местного самоуправления. При этом своеобразным связующим звеном между личностью и ее свободой, с одной стороны, и местной властью как функцией – с другой, является свобода местного сообщества, общинная свобода. Еще А. Токвиль, один из основателей теории свободной общины, отмечал естественный характер общинной формы человеческой жизнедеятельности и, соответственно, наличие определенного уровня общинной свободы. Он подчеркивал, что «община является тем единственным объединением, которое так хорошо отвечает самой природе человека».¹⁴ Это становится возможным, между прочим, еще и потому, что сама общинная (местная) власть, если она не навязана извне, а ее реальным источником и субъектом выступает вся община (местное сообщество), может рассматриваться не только как функция по управлению, но и как своеобразный масштаб, предел свободы деятельности субъектов самоуправления, их возможностей распоряжаться материальными и духовными ценностями местного сообщества. Тем самым в системе реальных отношений самоуправления воплощается воля местного сообщества, его общинная свобода в сочетании со свободой каждой отдельной личности. Ведь местное сообщество является в этом случае в одинаковой мере субъектом власти и субъектом свободы, а личность – главным компонентом субъекта и объекта системы местного самоуправления. Поэтому свобода личности должна рассматриваться как составная часть понятия муниципальной власти, ее высшая ценность и органическое проявление самоуправленческих начал в нашем обществе. Ведь сама по себе возможность для граждан управлять местными делами, осуществлять местную власть является важнейшим проявлением свободы личности.

¹³ Названные элементы конституционной природы местного самоуправления были выявлены Конституционным Судом РФ в следующих решениях. См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943; постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374; постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. II). Ст. 4509.

¹⁴ Токвиль А. Демократия в Америке. Пер. с франц. М., 1992. С. 65.

Очевидно однако, что такая степень единства (а не только баланса) власти и свободы становится возможной в современном обществе лишь на уровне местного самоуправления. Государственная власть имеет более жесткие линии взаимосвязей с личностью и ее свободой. Но и в том, и в другом случаях главным внешним ограничителем публичной власти являются права человека, признание которых означает позиционирование человека в обществе и государстве как самостоятельного, автономного, свободного и равноправного субъекта.

В Конституции РФ это выражается путем провозглашения человека, его и прав и свобод высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваемой правосудием (ст. 2 и 18). Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – императивная обязанность государства. Вместе с тем признание человека высшей ценностью не должно абсолютизироваться, восприниматься таким образом, что ради блага одного индивида можно пожертвовать общим благом. Неограниченная свобода опасна настолько же, насколько опасна и чрезмерная власть.

Поэтому Конституция РФ, основываясь на принципе единства свободы и ответственности, исходит из необходимости установления пределов осуществления прав и свобод, фундаментальными среди которых являются следующие:

1) принцип недопустимости злоупотребления правом, вытекающий из ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Содержание данного принципа значимо не только для граждан, но и для органов публичной власти, включая и законодателя, который не вправе принимать решений, способствующих злоупотреблению правом, и во всяком случае должен стремиться к тому, чтобы свести возможности для злоупотребления к минимуму¹⁵. Он предполагает также, что развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государства от развития и защиты других прав. В противном случае при реализации любого права будет иметь место не осуществление права, а злоупотребление правом;¹⁶

2) принцип допустимости соразмерного ограничения прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, т. е. в том числе и в целях поддержания нормального режима функционирования публичной власти, стабильности политической системы, в рамках которых создаются условия для удовлетворения и (или) удовлетворяются основные потребности всех или большинства членов общества (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).¹⁷

¹⁵ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 г. № 21-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой ст. 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5930; постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г. № 3-П по делу о проверке конституционности положений части второй ст. 170 и части второй ст. 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и п. 3 ст. 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 745.

¹⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № 3-П по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 671.

¹⁷ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

Данные принципы находятся в тесной взаимосвязи, которая выражается, в частности, в том, что государство, даже имея цель воспрепятствовать злоупотреблению правом, с тем чтобы осуществление конституционных прав одного не нарушало права и свободы других лиц, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные целями меры.¹⁸

Важнейшим институциональным средством обеспечения баланса власти и свободы является принцип взаимных прав, обязанностей и ответственности гражданина и государства, впервые сформулированный Конституционным Судом РФ в постановлении от 20 декабря 1995 г. №17-П по делу о проверке конституционности ряда положений п. «а» ст. 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А.Смирнова¹⁹. Данный принцип основан на идее наличия фундаментального конституционно-правового отношения между гражданином и государством, в рамках которого государство вправе осуществлять регулирование общественных отношений посредством установления общеобязательных правил поведения (ст. 4 (ч. 2), 15 (ч. 1) Конституции РФ), а гражданин обязан этим правилам подчиняться (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ); наряду с этим государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 и 18 Конституции РФ), а гражданин вправе требовать от государства исполнения этой обязанности (ст. 45, 46, 52, 53, 125 Конституции РФ).

Следовательно, при неисполнении или ненадлежащем исполнении государством своей обязанности гражданин вправе требовать привлечения государства к ответственности и восстановления нарушенных прав, в связи с чем Конституция РФ предусматривает, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом; государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52), а также провозглашает право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

При этом очевидно, что в условиях демократического правового государства единственным надлежащим способом привлечения государства в лице его органов и должностных лиц к ответственности, разрешения коллизии между властью и свободой является судебная процедура рассмотрения соответствующих претензий гражданина, т. е. реализация гражданином его права на судебную защиту, включая право на конституционную жалобу.

¹⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П по делу о проверке конституционности части пятой ст. 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3185; постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.

¹⁹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

Глава 2

Весы конституционного правосудия доступны каждому гражданину (субъекты права на конституционную жалобу)

2.1. Граждане – главные субъекты конституционной жалобы

Защита основных прав и свобод человека и гражданина является, наряду с защитой основ конституционного строя, обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации, основной целью деятельности Конституционного Суда Российской Федерации как судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1, ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁰; далее – Закон «О Конституционном Суде РФ»). В этом плане все полномочия Конституционного Суда РФ по осуществлению нормоконтроля и разрешению компетенционных споров, официальному толкованию Конституции Российской Федерации, как и все виды обращений в Конституционный Суд, включая запросы Президента или Правительства РФ, парламента в лице его отдельных палат или одной пятой депутатов Государственной Думы (членов Совета Федерации), высших органов судебной власти, непосредственно или в конечном счете направлены на обеспечение баланса власти и свободы, в том числе – на защиту основных прав и свобод человека и гражданина.

Это, однако, не исключает необходимости специального исследования в качестве относительно самостоятельного направления конституционного контроля рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации обращений самих граждан, их объединений, судов на нарушения конституционных прав и свобод граждан.

2.1.1. Право на конституционную жалобу как элемент конституционного статуса гражданина РФ.

Право на конституционную жалобу получило конституционное закрепление в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации отнесена проверка по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Закон «О Конституционном Суде РФ» детализирует данное положение, закрепляя правомочие по обращению в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом за гражданами и их объединениями.

Являясь конкретизацией закрепленного в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту, право на конституционную жалобу предполагает строго определенный порядок его реализации, что было неоднократно подтверждено и в решениях Конституционного Суда РФ. В частности, в определениях от 21 декабря 2000 г.²¹ и от 19 февраля 2004 г.²² Конститу-

²⁰ См.: СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²¹ См.: Определение КС РФ от 21 декабря 2000 г. № 253-О по жалобе гражданки Дудник Маргариты Викторовны на нарушение ее конституционных прав п. 2 ч. 1 ст. 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2000. (Архив КС РФ здесь и далее – источник неопубликованных определений КС РФ).

²² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2004 г. № 108-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Давыдова Вадима Геннадьевича на нарушение его конституционных прав п. 1 ч. 2 ст. 40 Федерального

ционный Суд РФ указал, что из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, в том числе путем обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, как оно сформулировано в ст. 46 (ч. 2) и конкретизирующей ее содержание в ст. 125 (ч. 4) Конституции РФ, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты (в том числе судебного оспаривания правовых актов), особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции РФ – ее ст. 46—53, 118, 120, 123 и 125—128, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Как видно из нормы ст. 96 вышеупомянутого Федерального конституционного закона в ее непосредственной взаимосвязи с соответствующим конституционным положением, право на конституционную жалобу не ограничивается нормативным содержанием ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, но имеет более глубокие конституционные основания, находящиеся в системе координат конституционного статуса личности.

В юридической литературе понятие конституционного статуса используется достаточно широко, предпринимаются попытки обосновать его универсальность и, соответственно, возможность использовать в различных институтах конституционного права²³. Однако применительно к правовому положению личности характеристики конституционного статуса чаще всего ограничиваются лишь сравнением со смежными категориями – с точки зрения объемного содержания, например, в соотношении с понятием правового статуса как более широкой категорией, включающей не только конституционные, но и частно-отраслевые права и свободы, а также (в зависимости от имеющихся подходов и точек зрения) и другие правовые явления, характеризующие положение гражданина в обществе и государстве (гарантии прав и свобод, гражданство, правоспособность, дееспособность и т. п.). Если согласиться с таким подходом, тогда, возможно, следовало бы просто ограничиться использованием самого понятия правового статуса в двух смыслах – в узком и широком.

Однако основные характеристики и отличительные черты конституционного статуса определяются не объемными его параметрами (включением в это понятие большего или меньшего количества правовых явлений и категорий), а качественными характеристиками. Конституционный статус является самостоятельной и весьма специфической государственно-правовой категорией²⁴. В этом качестве он призван отражать не только внешние признаки института конституционных прав и свобод, но и их социально-политическую и юридическую природу. Он выступает конституционным выражением реально существующей в обществе свободы граждан РФ, их положения во взаимоотношениях с обществом и государством. Законодательным оформлением конституционного статуса обеспечивается правовое закрепление общесоциальной категории прав человека, ее превращение в юридическую категорию прав гражданина. Тем самым на уровне конституционного статуса гражданина достигается синтез объективного права, выражающего государственную волю, направленную на удовлетворение притязаний человека к обществу по поводу свободы поведения и возможностей пользования социальными благами, и субъективного права как волевого отражения в индивидуальном сознании человека экономических и политических условий жизни общества, порождающих эти притязания и гарантирующих возможность их реализации. Иными словами, конституционный статус представляет собой с точки зрения юридической природы диалектическое единство объектив-

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2004.

²³ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 46—70.

²⁴ В данном случае мы не касаемся дискуссионных вопросов понятия и элементного содержания категории конституционного статуса личности. См. об этом, напр.: Конституционный статус личности в СССР. М., 1980.; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997; Права человека. Учебник для вузов / Отв. ред. чл. – корр. РАН, д-р юрид. наук Е.А. Лукашева. М.: Норма – Инфра-М, 1999. С. 91—104; Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционности прав и свобод граждан России. М.: «Юристъ», 2003. С. 202—207.

ного и субъективного права. Это своего рода формально-юридический итог перевода правовых возможностей в плоскость социальной действительности.

2.1.2. Юридические особенности права на конституционную жалобу.

Самим фактом принадлежности права на жалобу в Конституционный Суд к конституционному статусу человека и гражданина объясняются многие особенности юридической природы данного права, как, впрочем, и других основных (конституционных) прав и свобод. На уровне конституционного статуса как общезакрепительной категории основные права и свободы проявляют себя не просто как отдельные правовые возможности, имеющие относительно обособленное значение (хотя, естественно, и этих характеристик за ними нельзя отрицать), но обнаруживают свою нормативную значимость, в том числе и как единый комплекс правовых возможностей, определяющий равенство правового бытия граждан РФ, как реализующийся основополагающий принцип их взаимоотношений с обществом и государством. Это в полной мере находит свое подтверждение и в характеристиках права на конституционную жалобу.

Во-первых, соответствующие нормы Конституции и Закона «О Конституционном Суде РФ» предоставляют равные для каждого возможности вступать с государством в спор о праве конституционном, что является одним из основополагающих элементов характеристики Российской Федерации как правового демократического государства, признающего человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл и содержание деятельности всех органов государственной власти (ст. 1, 2, 18 Конституции РФ), и обязывающего соответственно этому выстраивать публично-властные отношения со своими гражданами.

Во-вторых, право на конституционную жалобу является проявлением системного единства целого комплекса прав граждан РФ как элементов конституционного статуса: это прежде всего право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ), право каждого на судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ), право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ч. 1 ст. 47 Конституции РФ).

В-третьих, порядок реализации права на конституционную жалобу связан с существованием определенного процессуального механизма ее рассмотрения и разрешения, конструируемого на основе ряда конституционных принципов, а именно: принципа осуществления правосудия только судом (ч. 1 ст. 118 Конституции РФ), принципа разделения юрисдикций в зависимости от характера спорного правоотношения (ч. 2 ст. 118, ст. 125—127 Конституции РФ), принципа независимости судебной власти и судей (ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 118, ч. 1 ст. 120 Конституции РФ, ст. 5, 13 Закона «О Конституционном Суде РФ»), принципа открытости судебного разбирательства (ч. 1 ст. 123 Конституции РФ, ст. 5, 31 Закона «О Конституционном Суде РФ»), принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, ст. 5, 35 Закона «О Конституционном Суде РФ»).

При этом, как следует из положений ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ», граждане могут обращаться в Конституционный Суд РФ как с индивидуальной, так и с коллективной жалобой.

Практика конституционного правосудия знает множество примеров обращения граждан в порядке не только индивидуальной, но и коллективной активности. Причем в данном случае речь идет об обращениях не только объединений граждан (это, естественно, тоже форма реализации коллективной жалобы), но и о жалобах, направляемых в Конституционный Суд от имени нескольких граждан – своего рода коллективные петиции. Вот лишь некоторые примеры.

В 1998 г. Конституционным Судом РФ было рассмотрено дело по коллективной жалобе учредителей ТОО НПП «Альфа» (граждане Л.Н. Васильева, А.Н. Евсеев, Н.П. Евсеев и Л.А. Налетов), которыми оспаривалось положение ст. 146.7 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, предусматривающее возможность применения в качестве меры административной ответственности конфискацию имущества без судебного решения, что, по мнению заявителей, являлось нарушением ст. 35 (ч. 3) Конституции РФ.²⁵

В 2003 г. получила конституционно-правовое разрешение коллективная жалоба граждан Т.С. Гирдюк, Л.Н. Маркеловой, Г.В. Рашинской и других (всего 97 заявителей) об оспаривании абз. 1 п. 7 ст. 84 Налогового кодекса РФ, согласно которому каждому налогоплательщику присваивается единый по всем видам налогов и сборов, в том числе подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации, и на всей территории Российской Федерации идентификационный номер налогоплательщика. Заявители полагали, что идентификационный номер налогоплательщика содержит антирелигиозную символику, служит заменой имени человека и используется для сбора, хранения и использования информации о частной жизни лица без его на то согласия, в связи с чем просили признать соответствующую норму не соответствующей Конституции РФ, ее ст. 17 (ч. 1 и 2), 24 (ч. 1) и 28.²⁶

В начале 2004 г. Конституционным Судом РФ было принято решение по нескольким коллективным жалобам граждан-акционеров ряда акционерных обществ о проверке конституционности положений ст. 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регламентирующих вопросы, связанные с проведением акционерными обществами консолидации акций.²⁷

2.1.3. Какие требования предъявляются к оформлению конституционной жалобы?

Являясь конкретизацией закрепленного в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту, право на конституционную жалобу предполагает строго определенные требования к жалобе и к порядку ее реализации, что было неоднократно подтверждено и в решениях Конституционного Суда РФ.

Исходя из этого законодатель в Законе «О Конституционном Суде РФ» предусмотрел ряд требований, предъявляемых к обращению, которые, как следует из положений ст. 37—39 этого Закона, состоят в следующем. Обращение должно быть направлено в Конституционный Суд РФ в письменной форме и подписано уполномоченным лицом (уполномоченными лицами). В обращении должны быть указаны:

- 1) Конституционный Суд РФ в качестве органа, в который направляется обращение;
- 2) наименование заявителя (в жалобе гражданина – фамилия, имя, отчество); адрес и иные данные о заявителе;

²⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 3 декабря 1998 г. № 201-О по жалобе граждан Л.Н. Васильевой, А.Н. Евсеева, Н.П. Евсеева и Л.А. Налетова на нарушение их конституционных прав положением ч. 2 ст. 146.7 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях // СЗ РФ. 1999. № 17. Ст. 2204.

²⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 287-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Можнева Ивана Федоровича и коллективной жалобы граждан Гирдюк Татьяны Сергеевны, Маркеловой Людмилы Николаевны, Рашинской Галины Владимировны и других на нарушение их конституционных прав абзацем первым п. 7 ст. 84 Налогового кодекса Российской Федерации // Вестник КС РФ. 2003. № 6.

²⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 830.

3) необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности;

4) наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке, либо участвующего в споре о компетенции;

5) нормы Конституции РФ и настоящего Федерального конституционного закона, дающие право на обращение в Конституционный Суд РФ;

6) точное название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке акте, о положении Конституции РФ, подлежащем толкованию;

7) конкретные, указанные в настоящем Федеральном конституционном законе, основания к рассмотрению обращения Конституционным Судом РФ;

8) позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации;

9) требование, обращенное в связи с запросом, ходатайством, жалобой к Конституционному Суду РФ;

10) перечень прилагаемых к обращению документов.

К направляемому в Конституционный Суд РФ обращению должны быть также приложены: 1) текст акта, подлежащего проверке, или положения Конституции РФ, подлежащего толкованию; 2) доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия представителя, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности, а также копии документов, подтверждающих право лица выступать в Конституционном Суде РФ в качестве представителя; 3) перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке; 4) документ об уплате государственной пошлины. В соответствии с положениями ст. 333.23 гл. 25.3 «Государственная пошлина» части второй Налогового кодекса РФ, вступившей в силу с 1 января 2005 г., госпошлина составляет:

при направлении запроса или ходатайства – 4 500 рублей;

при направлении жалобы организацией – 4 500 рублей;

при направлении жалобы физическим лицом – 300 рублей.

Конституционный Суд РФ своим решением может освободить гражданина, с учетом его материального положения, от уплаты государственной пошлины либо уменьшить ее размер, что на практике нередко имеет место. В случаях, если обращение не было принято к рассмотрению, государственная пошлина возвращается заявителю. Практика применения данной нормы свидетельствует о том, что государственная пошлина возвращается и в тех случаях, когда Конституционный Суд РФ принимает определение об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, хотя фактически рассмотрение обращения имело место пленумом, т. е. всем составом Конституционного Суда. Государственная пошлина возвращается и в том случае, если обращение в Конституционный Суд в соответствии со ст. 44 Закона «О Конституционном Суде РФ» отзывается заявителем. Отозвать свое обращение заявитель имеет право без какой-либо аргументации, но до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда.

Запросы судов, запросы о толковании Конституции Российской Федерации, ходатайства Президента Российской Федерации по спорам о компетенции, когда он в этих спорах не является стороной, запросы о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления государственной пошлиной не оплачиваются.

Наряду с перечисленными выше обязательными требованиями к обращению и прилагаемым документам по усмотрению заявителя к обращению могут быть приложены и иные материалы и документы, имеющие отношение к конституционной оценке поставленного в обращении вопроса, а также (что специально оговаривается в ст. 38 Закона «О Конституционном Суде РФ») списки свидетелей и экспертов, которых заявитель предлагает вызвать в заседание Конституционного Суда РФ. Обращение и прилагаемые к нему документы, все иные матери-

алы представляются с копиями в количестве тридцати экземпляров. Граждане представляют необходимые документы с копиями в количестве трех экземпляров.

Несоблюдение данных требований, а также критериев допустимости обращения (о чем подробнее будет сказано ниже) влечет за собой невозможность признания за обращением в Конституционный Суд РФ юридического качества конституционной жалобы и, соответственно, отказ в принятии его к рассмотрению, причем не обязательно в рамках распорядительного пленума Конституционного Суда РФ, но и на более ранних стадиях изучения соответствующих документов Секретариатом Конституционного Суда РФ.

Установленные Законом требования к конституционной жалобе, а также полномочия Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации были предметом конституционной оценки в связи с жалобой гражданки Пчелкиной Людмилы Николаевны на нарушение, по мнению заявительницы, ее конституционных прав рядом статей Закона «О Конституционном Суде РФ».²⁸

Гражданка Л.Н. Пчелкина обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение ее конституционных прав ст. 3, 37, 40, 41, 43, 84, 86, 88, 92, 96, 97, 101 и 105 Закона «О Конституционном Суде РФ». По мнению заявительницы, указанные нормы Закона «О Конституционном Суде РФ» создают необоснованные преграды для обращения гражданина с соответствующей жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, чем ограничивают его права, закрепленные в ст. 18, 19 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1) и 47 (ч. 1) Конституции Российской Федерации.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная по данному делу, заключается в следующем. Согласно ст. 46 (ч. 1) Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Из статей 46 и 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты, особенности которых в отношении отдельных видов судопроизводства и категорий дел определяются исходя из требований ст. 47 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, федеральными законами.

Осуществляя необходимое правовое регулирование, законодатель предусмотрел, что всякое заинтересованное лицо вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» обратиться в надлежащий суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса в порядке, установленном законом, соблюдая в том числе требования, предъявляемые к оформлению соответствующего обращения в судебные органы, включая Конституционный Суд Российской Федерации.

Такого рода требования применительно к обращениям, направляемым в Конституционный Суд Российской Федерации, закреплены в оспариваемых заявительницей ст. 37 и ч. 2 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ» и вытекают из содержания ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации, определяющей процессуальные условия судебной защиты конституционных прав и свобод граждан посредством конституционного судопроизводства. Вопреки утверждениям заявительницы, они не направлены на ограничение права граждан на обращение за судебной защитой в Конституционный Суд Российской Федерации, а лишь устанавливают в соответствии со ст. 125 и 128 Конституции Российской Федерации процедуру реализации этого права.

²⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2000 г. № 125-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Пчелкиной Людмилы Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом статей Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2000.

Закон «О Конституционном Суде РФ» (ст. 40 и 111) предписывает Секретариату Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении поступающих обращений в предварительном порядке проверять их соответствие требованиям названного Закона. Уведомление заявителя о несоблюдении тех или иных требований с одновременной рекомендацией об устранении недостатков в оформлении обращения является обязанностью Секретариата по обеспечению деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и не может рассматриваться как ограничение права заявителя на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации.

2.2. Иностранные граждане и лица без гражданства – субъекты конституционной жалобы

Право на конституционную жалобу принадлежит определенному кругу субъектов, а именно: гражданам Российской Федерации и их объединениям (ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ»). В то же время ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, как, впрочем, и иные конституционные положения, не содержит каких-либо ограничений по субъектной принадлежности права на конституционную жалобу. Определяя подведомственность Конституционному Суду Российской Федерации дел, возбужденных посредством индивидуальных жалоб, Основной Закон указывает лишь на то, что жалоба должна быть связана с нарушением конституционных прав и свобод граждан, а также на конкретную форму нормоконтроля по данной категории дел. Следовательно, конституционного ограничения или, тем более, запрета на участие в споре с государством лиц, не находящихся с Российской Федерацией в устойчивой правовой связи в виде гражданства, нет.

В то же время ни в Конституции Российской Федерации, ни в Законе «О Конституционном Суде РФ» не содержится и прямого допущения для иностранных граждан и лиц без гражданства обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации. Но формальное отношение к механизмам судебной защиты конституционных прав и свобод, принадлежащих только гражданину конкретного государства, но не каждому человеку, в отношении которого была применена соответствующая норма российского закона, не соответствовало бы не только духу, но и букве Конституции Российской Федерации. Защита нарушенных конституционных прав и свобод, представляющих собой высшую форму нормативного выражения основных прав и свобод человека и гражданина, не может быть поставлена в зависимость от наличия или отсутствия политико-правовой связи между государством, принимающим закон (в данном случае, по мнению заявителя, «правонарушающим» законом), и лицом, на которое действие этого закона распространяется. Необходимым юридическим условием, обуславливающим возникновение права на конституционную жалобу на нарушение прав человека законом, является применение или реальная возможность применения к лицу правонарушающего закона²⁹. Именно из этого исходит Конституционный Суд России.

Лицо без гражданства Яхья Даити Гафур, пребывавший в Российской Федерации, 18 февраля 1997 г. был подвергнут задержанию на основании санкционированного прокурором г. Москвы постановления УВИР ГУВД г. Москвы о выдворении из Российской Федерации под конвоем. Более двух месяцев он содержался под стражей в Центре социальной реабилитации № 1 ГУВД г. Москвы и 29 апреля 1997 г. был принудительно выдворен в Швецию.

Постановление о выдворении Яхья Даити Гафура из Российской Федерации было вынесено на основании ч. 2 ст. 31 Закона СССР «О правовом

²⁹ См. об этом: Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд РФ. М.: Закон и право. Юнити, 1998. С. 31.

положении иностранных граждан в СССР», в соответствии с которой иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны покинуть страну в срок, указанный в решении о выдворении; уклоняющийся от выезда в таких случаях подлежит с санкции прокурора задержанию и выдворению в принудительном порядке; задержание допускается при этом на срок, необходимый для выдворения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации заявитель оспаривал не всю ч. 2 ст. 31 названного Закона, а лишь положение, допускающее задержание иностранных граждан и лиц без гражданства с санкции прокурора на срок, необходимый для выдворения, что, по его мнению, нарушает конституционное право каждого на свободу и личную неприкосновенность и потому не соответствует ст. 22 Конституции Российской Федерации.³⁰

Принимая жалобу заявителя к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой по смыслу ч. 1 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ», закрепляющей право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод за гражданами, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединениями граждан, а также иными органами и лицами, указанными в Федеральном законе, в ее взаимосвязи со ст. 46, 17 (ч. 2), 62 (ч. 3) и 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации. 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 Закона «О Конституционном Суде РФ».

По итогам рассмотрения данного дела оспариваемая норма была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Еще один, более колоритный пример: 12 (!) решений было принято Конституционным Судом РФ в течение нескольких лет по жалобам гражданина Республики Грузия Вельмира Арамаисовича Аветяна, который оспаривал, в частности, положения ст. 211 КЗоТ Российской Федерации, устанавливающей месячный срок для обращения в суд с заявлением по делам об увольнении со дня вручения копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки, и ст. 222 Гражданского процессуального кодекса РФ, регламентирующей порядок и последствия оставления иска без рассмотрения³¹; п. 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей», и ст. 447 Гражданского кодекса РСФСР об ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда³²; ст. 3 Закона Российской Феде-

³⁰ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура // Вестник КС РФ. 1998. № 3.

³¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 1995 г. № 58-О о признании жалоб гражданина В.А. Аветяна не соответствующими требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 1995.

³² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 1995 г. № 92-О об отказе в принятии

рации от 25 февраля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»³³; п. 1 ч. 2 ст. 333 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, устанавливающий исчерпывающий перечень оснований для пересмотра решений, определений и постановлений судов, вступивших в законную силу по вновь открывшимся обстоятельствам³⁴; ст. 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, допускающей передачу вышестоящим судом дела из одного суда в другой, а также ст. 115 и п. 1 ч. 2 ст. 122 указанного Кодекса³⁵; ст. 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР³⁶; ст. 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР.³⁷

Нет сомнений, что такая активность иностранца (гражданина Республики Грузия) имела в своей основе не только личную заинтересованность заявителя, но и публичное значение конституционного разрешения по крайней мере отдельных вопросов, поставленных заявителем перед Судом. В то же время нельзя не признать, что подобного рода примеры, относящиеся к рассмотрению Конституционным Судом жалоб некоторых своего рода «постоянных клиентов конституционного правосудия» (а они есть, начиная от одного из известных в городе Воронеже юриста и заканчивая несколькими лицами, отбывающими длительные сроки лишения свободы, количество конституционных жалоб которых исчисляется десятками), заставляют задуматься над проблемой злоупотребления правом на конституционную жалобу. При очевидности и, естественно, возможности подтверждения факта злоупотребления заявителем своим правом на подачу жалобы в Конституционный Суд данное обстоятельство должно рассматриваться как основание для отказа в принятии такой жалобы как недопустимой. Такой подход находит свое подтверждение и в практике Европейского Суда по правам человека.³⁸

2.3. Юридические лица как субъекты обращения в Конституционный Суд

Отсутствие в Конституции Российской Федерации четкого определения категории допустимости конституционной жалобы по субъектному составу, а также предусмотренная ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ» возможность обращения в федеральный орган конституционного правосудия объединения граждан, с учетом распространения на данное законодательное положение требования о нарушении оспариваемой нормой прав и свобод граждан, а не их объединений, порождает вопрос о допустимости обращения в Конституционный Суд объединения граждан при условии, что примененной или подлежащей применению в деле заяви-

к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 1995.

³³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 декабря № 136-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 1995.

³⁴ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 67-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Аветяна Вельмира Арамаисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 1996.

³⁵ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 1996 г. № 102-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 1996.

³⁶ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. № 35-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 1997.

³⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ст. 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764.

³⁸ См.: Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. М.: Норма, 2001. С. 24—25.

телей законодательной нормой были нарушены права соответствующего объединения³⁹. Разрешая данную проблему, Конституционный Суд Российской Федерации изначально взял курс на наиболее оптимальное с точки зрения правозащитной функции и социального предназначения института конституционного контроля истолкование соответствующих взаимосвязанных положений Конституции Российской Федерации и Закона «О Конституционном Суде РФ».

В 1996 г. товарищества с ограниченной ответственностью «Титан» и «Кентавр» и общество с ограниченной ответственностью «Норок» обратились в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о признании неконституционной ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах». Одновременно акционеры акционерного общества закрытого типа «Альфа-Эко» ходатайствовали о признании не соответствующей Конституции Российской Федерации ст. 2 Закона применительно к ч. 2 п. 7 ст. 5 Федерального закона «Об акцизах» (в ред. от 7 марта 1996 г.).⁴⁰

Для оценки конституционности обжалуемых заявителями законоположений Конституционный Суд Российской Федерации предварительно разрешил вопрос о допустимости обращения с точки зрения субъектного состава.

По смыслу ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ» 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 Российской Федерации, 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 (ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации). Следовательно, на данные объединения граждан в качестве субъектов названных прав в полной мере распространяется требование ст. 57 Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации. Заявители по данному делу – товарищества и общество с ограниченной ответственностью и акционеры акционерного общества реализовали это свое правомочие.

Таким образом, рассматриваемые жалобы являются в соответствии с требованиями Закона «О Конституционном Суде РФ» допустимыми.⁴¹

³⁹ См.: Кузнецов В. Конституция и права юридических лиц // Российская юстиция. 1997. № 4.

⁴⁰ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. № 17-П по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // Вестник КС РФ. 1996. № 5.

⁴¹ После принятия данного решения Конституционным Судом Российской Федерации было рассмотрено значительное число дел по жалобам юридических лиц. См. например: постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений ст. 133, ч. 1 ст. 218 и ст. 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В.К. Борисова, Б.А. Кехмана, В.И. Монастырещкого, Д.И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью «Моноком» // Вестник КС РФ. 1999. № 4; постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 131 и ч. 1 ст. 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y.& G.Reliable Services, Inc.» // Вестник КС РФ. 1999. № 8; Определение Конституционного Суда РФ от

Двумя годами позже Конституционный Суд Российской Федерации в развитие использованного им в приведенном решении правозащитного подхода расширил категорию «объединение граждан», включив в нее в том числе акционерные общества и государственные унитарные предприятия. Дело в том, что Конституция Российской Федерации в рамках получившей всеобъемлющее, комплексное закрепление модели рыночной конституционной экономики⁴² гарантирует равную защиту всех форм собственности – частной, муниципальной, государственной, следовательно, равная защита, и в первую очередь равная судебная защита, должна быть обеспечена всем лицам, осуществляющим правомочия собственника.

*В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации АО «Кондопожский комбинат хлебопродуктов» и НИЦИАМТ оспаривали конституционность положения п. 3 ст. 11 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», согласно которому «обязанность юридического лица по уплате налога прекращается уплатой им налога».*⁴³

Согласно ч. 1 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ» правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. Право акционерных обществ на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обосновано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах». Исходя из этой правовой позиции жалоба АО «Кондопожский комбинат хлебопродуктов» является допустимой в соответствии с требованиями Закона «О Конституционном Суде РФ».

В отличие от акционерного общества, обладающего правом частной собственности на свое имущество, НИЦИАМТ как государственное унитарное предприятие собственником имущества не является, а обладает правом хозяйственного ведения. Между тем согласно ст. 8 (ч. 2) Конституции Российской Федерации в Российской Федерации частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности признаются и защищаются равным образом. Юридические лица, как частные, так и государственные (независимо от их организационно-правовой формы), являются субъектами конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы, закрепленной ст. 57 Конституции Российской Федерации.

7 октября 1999 г. № 133-О по жалобе открытого акционерного общества «Телекомпания НТВ» на нарушение конституционных прав и свобод ч. 2 ст. 186 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник КС РФ. 2000. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. № 195-О по жалобе открытого акционерного общества «Сыктывкарский лесопромышленный комплекс» на нарушение конституционных прав граждан положениями п. 7 Порядка уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. // Вестник КС РФ. 2000. № 2; постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2000 г. № 5-П по делу о проверке конституционности подп. «к» п. 1 ст. 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Конфетти» и гражданки И.В.Савченко // Вестник КС РФ. 2000. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2000 г. по жалобе работников открытого акционерного общества «Крыловская райгаз» на нарушение их конституционных прав ст. 10 Федерального закона «О ветеранах» // Вестник КС РФ. 2000. № 6; постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2003 г. № 5-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское» // Вестник КС РФ. 2003. № 3.

⁴² См.: Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика для вузов: Учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2002.

⁴³ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 г. № 24-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 1999. № 1.

Споры по жалобам юридических лиц, возникающие при определении соответствия законов ст. 57 Конституции Российской Федерации, затрагивают ряд конституционных прав граждан, в частности право на равенство, право частной собственности, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности.

Поскольку конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков, на государственные предприятия – юридические лица распространяются и конституционные принципы и гарантии в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы.

Следовательно, жалоба НИЦИАМТ также может быть признана допустимой в соответствии с требованиями Закона «О Конституционном Суде РФ».⁴⁴

2.4. Некоммерческие объединения, муниципальные образования

Конституционным Судом Российской Федерации в качестве допустимых рассматриваются жалобы, поступающие и от некоммерческих объединений, включая религиозные, правозащитные и иные общественные объединения.⁴⁵

Особым субъектом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации является население муниципального образования, представляющее собой коллективного носителя права на осуществление местного самоуправления и, соответственно, располагающее возможностью защищать гарантируемые Конституцией Российской Федерации права и свободы, связанные с осуществлением местным сообществом самостоятельной и под свою ответственность деятельности по решению вопросов местного значения, в рамках судебной процедуры, включающей, разумеется, и конституционное судопроизводство. Не имея прямого законодательного закрепления, это положение получило свое обоснование в виде имеющей общеобязательное значение правовой позиции Конституционного Суда.

Граждане А.Г.Злобин и Ю.А. Хнаев (бывшие главы муниципальных образований) обратились в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой о проверке конституционности ряда положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного

⁴⁴ См. также: Определение Конституционного Суда РФ от 13 ноября 2001 г. № 225-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб государственных унитарных предприятий «Арктикморнефтегазразведка» и «123 Авиационный ремонтный завод», открытых акционерных обществ «Горно-металлургический комбинат «Печenganикель», «Салаватнефтеоргсинтез» и «Таймырэнерго» на нарушение конституционных прав и свобод положениями п. 2 ст. 8 Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» // Архив КС РФ. 2001.

⁴⁵ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого п. 3 ст. 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления» // Вестник КС РФ. 1999. № 6; Определение Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2000 г. № 46-О по жалобе религиозного объединения «Независимый российский регион Общества Иисуса» на нарушение конституционных прав и свобод п. 3, 4 и 5 ст. 8, ст. 9 и 13, п. 3 и 4 ст. 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Вестник КС РФ. 2000. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2002 г. № 7-О по жалобе религиозного объединения «Московское отделение Армии Спасения» на нарушение конституционных прав и свобод п. 4 ст. 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Вестник КС РФ. 2002. № См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2002 г. № 280-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественного объединения «Сутяжник» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 52 Федерального закона «Об общественных объединениях» // Архив КС РФ. 2002. См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 234-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2002. № 1.

округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», регулирующих порядок отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления. Не ставя вопрос о конституционности института отзыва, заявители указывали на то, что оспариваемые нормы допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотреблений им, в частности, по политическим мотивам; тем самым один институт непосредственной демократии (отзыв выборного должностного лица) противопоставляется другому (выборам), нарушаются конституционное право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляется достоинство личности, что противоречит ст. 3 (ч. 2 и 3), 13 (ч. 1, 2 и 3), 19 (ч. 1), 21 (ч. 1), 32 (ч. 2), 130 (ч. 2) и 133 Конституции Российской Федерации.⁴⁶

Анализируя возможности судебной защиты прав граждан, включая выборных должностных лиц, и населения муниципального образования в целом в связи с осуществлением процедур досрочного отзыва выборных должностных лиц муниципального образования, Суд указал, что субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации). Согласно ст. 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. Данное положение во взаимосвязи со ст. 46 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации призвано обеспечить защиту в суде прав и законных интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты в процессе отзыва, с тем чтобы гарантировать в том числе право возражать против его проведения. Право на судебную защиту может быть использовано отзываемым выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самими избирателями – как сторонниками, так и противниками отзыва, и должно служить предупреждению необоснованного отзыва, объективно приводящего к дестабилизации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании.

Обжалованию в судебном порядке подлежат в силу ст. 46 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации 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 ст. 125 (ч. 4) Конституции 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 их объединений. Как следует из данной конституционной нормы в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ», при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления.

Конституционное право на судебную защиту местного самоуправления получило нормативное развитие в положениях федерального законодательства о судопроизводстве и о судебной системе Российской Федерации и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

⁴⁶ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева // Вестник КС РФ. 2002. № 3.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 46 и 52). Данное право может быть использовано и в связи с назначением и осуществлением отзыва и реализуется в процедурах административного судопроизводства.⁴⁷

Из данной правовой позиции Конституционного Суда РФ вытекает, что право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве является разновидностью коллективных муниципальных прав местного сообщества⁴⁸, которое может быть реализовано от имени местного сообщества выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самим населением муниципального образования.

Следует при этом иметь в виду, что сформулированная Конституционным Судом правовая позиция, признающая муниципальные образования субъектами обращения в Конституционный Суд, не исключает необходимости закрепления данного права на надлежащем законодательном уровне, что позволило бы в том числе более детально урегулировать порядок и особенности обращения в Суд от имени муниципального образования органов местного самоуправления, с одной стороны, и непосредственно населения – с другой. Важно, например, иметь в виду, что бы в обращении органа местного самоуправления был выражен интерес не самого органа, а муниципального образования как «территориального объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления». Что же касается процедуры, то в целом она должна соответствовать процедуре обращений граждан.⁴⁹

2.5. Запрос суда – опосредованная конституционная жалоба

Наряду с правомочием гражданина обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с конституционной жалобой непосредственно, ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации предусматривает и опосредованную форму защиты гражданином нарушенных законом прав и свобод. Запрос суда в Конституционный Суд РФ – это правовой институт в системе конституционного судопроизводства, регулирующий деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по участию в возбуждении и рассмотрении дел о конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле⁵⁰. По количеству обращений в Конституционный Суд РФ в связи с защитой прав и свобод человека и гражданина на втором месте после граждан (от них поступило 58% таких обращений) находятся суды общей юрисдикции и арбитражные суды (17% обращений за 12-летний период деятельности Конституционного Суда РФ).

Эта форма заключается в обязанности⁵¹ суда любого вида юрисдикции и любой инстанции в случае, если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии

⁴⁷ На основании изложенной правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации при удовлетворении требований рассмотрения жалоб в рамках конкретного конституционного контроля признает жалобы муниципальных образований допустимыми. См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2003 г. № 132-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Волгограда на нарушение конституционных прав и свобод положениями п. 3 ст. 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2003. № 5; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 207-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Пензы на нарушение конституционных прав и свобод п. 17 Указа Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // Архив КС РФ. 2002.

⁴⁸ См. об этом: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 306—329.

⁴⁹ См. подробнее: Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Том 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: ООО «Городец-издат», 2003. С. 34—35.

⁵⁰ См.: Анишина В.И. Запрос суда в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности закона. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2001. С.8.

⁵¹ В данном случае не представляется целесообразным специально анализировать вопрос о том, является обращение судов общей и арбитражной юрисдикции с запросом в Конституционный Суд их *обязанностью* или *правом*. Думается, не

Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, приостановить разбирательство и обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данного закона (ст. 101—103 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», абз. 6 ст. 215 и абз. 5 ст. 217 ГПК РФ, ч. 3 ст. 13 и п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ). При этом суд может направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации как по собственной инициативе, так и по ходатайству заинтересованного лица. Однако вне зависимости от того, связано направление запроса с активностью одной из сторон по делу или же это проявление самостоятельной инициативы суда, по своей правовой природе такой запрос представляет опосредованную конституционную жалобу и он не должен приобретать форму абстрактного нормоконтроля. Данный тезис, правда, требует некоторых пояснений.

Во-первых, регулирование непосредственной конституционной жалобы и судебного запроса в Конституционный Суд Российской Федерации содержится в рамках одной и той же нормы Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 125), что свидетельствует о их сущностном единстве с точки зрения конституционного законодателя.

Во-вторых, предпосылкой допустимости и конституционной жалобы, и судебного запроса является применение или реальная возможность применения оспариваемого закона в конкретном деле. Из этого следует, что ходатайство перед судом о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве специфической процессуальной формы возбуждения процедуры конституционной защиты прав и свобод конкретного лица, а инициативный запрос суда является выражением правозащитной функции правосудия, объективирующейся во вспомоществовании конкретному лицу защитить его права и свободы в наиболее полном объеме⁵². Нельзя в данном случае не обратить внимание и на то, что зачастую судебные органы используются заинтересованными лицами, наделенными законодательством Российской Федерации правом на конституционную жалобу, в качестве способа обеспечения наиболее благоприятного режима конституционного судопроизводства. Здесь имеется в виду: а) несколько более ускоренный порядок принятия запроса суда к рассмотрению – направление его непосредственно на предварительное изучение судье Конституционного Суда Российской Федерации в порядке ст. 41 Закона «О Конституционном Суде РФ», как правило, сокращая таким образом процедуру изучения обращения Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации; б) уход гражданина от уплаты государственной пошлины и, наконец, в) привлечение на сторону заинтересованного лица авторитета суда.

Порой стремление к достижению «режима наибольшего благоприятствования» в конституционном судопроизводстве приводит к противоречию, нежелательным результатам. Примером может быть рассмотренное Конституционным Судом Российской Федерации дело о проверке конституционности абз. 2 п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵³. Основанием для рассмотрения данного дела послужили самостоятельные обращения в Конституционный Суд Рос-

только правовая позиция Конституционного Суда РФ (впервые сформулированная в постановлении от 16 июня 1998 г.), но и системный анализ ч. 4 ст. 125 Конституции РФ в единстве с нормами ст. 101, 103 Закона «О Конституционном Суде РФ» свидетельствуют о наличии характера долженствования, обязывания в соответствующем правомочии судов общей и арбитражной юстиции, хотя на этот счет есть и иная точка зрения (см., напр.: Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т., 2001. С. 94—95).

⁵² См.: пункт 5 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // Вестник КС РФ. 1998. № 5.

⁵³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 274-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы администрации муниципального образования «Смолянинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод // Архив КС РФ. 2003.

сийской Федерации администрации муниципального образования «Смолянинское» и Санкт-Петербургского городского суда по одному и тому же вопросу, поскольку в производстве данного суда находилось дело по заявлению администрации указанного муниципального образования. Администрация муниципального образования «Смолянинское», как заинтересованный субъект, фактически воспользовалась своим правом на конституционную жалобу дважды – посредством непосредственного обращения и через судебный запрос, т. е. посредством опосредованной конституционной жалобы.

В-третьих, и конституционная жалоба, и судебный запрос в Конституционный Суд Российской Федерации имеют в качестве своего сущностного наполнения определенное сочетание частного и публичного элементов, каждый из которых получает большее или меньшее содержательное раскрытие в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Из этого непосредственно вытекает внутреннее единство гражданской и судебной процедур инициирования конституционного судопроизводства, заключающееся в сбалансированности механизма конституционно-судебной защиты прав и свобод конкретного индивида, а также иных субъектов, подпадающих под действие оспариваемой нормы, и, таким образом, отражающее оптимальный баланс частных и публичных интересов.

Соответственно можно выделить конституционные жалобы с преобладающим публичным элементом и, напротив, судебные запросы с преобладающим частным элементом. Так, граждане С.А. Бунтман, К.А. Катаян и К.С. Рожков обратились в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием признать не конституционными некоторые положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регулирующие деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в связи с информационным обеспечением выборов⁵⁴. По мнению заявителей, чрезвычайно широкое законодательное определение предвыборной агитации, не позволяющее провести четкого разграничения между предвыборной агитацией и информированием избирателей, предвыборной агитацией и выражением журналистом своего мнения, во взаимосвязи с запретом представителям средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности проводить предвыборную агитацию под угрозой дисциплинарной и административной ответственности, а также принудительного прекращения деятельности СМИ, нарушало их конституционные права, в том числе право на свободу слова и свободу массовой информации. Вместе с тем заявители подчеркивали, что подобное законодательное регулирование информационных отношений в предвыборный период несет в себе серьезную угрозу институту свободных выборов, т. к. избиратели будут вынуждены определить свое отношение к тем или иным кандидатам в условиях отсутствия надлежащей информированности, проистекающей как из невозможности СМИ распространять сведения в отношении кандидатов, так и из невозможности граждан вести публичную политическую дискуссию по жизненно важным для общества и государства вопросам. Таким образом, доминирующим аспектом данной конституционной жалобы являлась защита целого комплекса публичных интересов, таких как существование института свободных выборов и независимых и самостоятельных средств массовой информации, реальная возможность публичного обсуждения принципиальных вопросов жизнедеятельности общества и государства. И лишь на втором плане обозначался вопрос о пересмотре неправомерно возложенных на заявителей дисциплинарных и административных взысканий.

Применительно к запросам судов с преобладающим частным элементом следует заметить, что большинство судебных обращений в Конституционный Суд Российской Федерации

⁵⁴ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаяна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

необходимо отнести именно к данной категории по причине возбуждения судебной процедуры защиты прав самими гражданами.

Так, Сормовский районный суд г. Нижнего Новгорода в производстве которого находилось дело по жалобе гражданина И.В. Комогорова о признании незаконным решения администрации г. Сарова – закрытого административно-территориального образования, которым ему после отбытия уголовного наказания было отказано во въезде и постоянном проживании в этом городе, в процессе разбирательства установил, что И.В. Комогоров, родившийся и постоянно проживавший с семьей в г. Сарове, за совершенные преступления был осужден и по приговору суда отбывал наказание в местах лишения свободы за пределами данного административно-территориального образования; администрация свой отказ в разрешении на въезд и проживание И.В. Комогорова мотивировала тем, что в связи с наличием у него непогашенной судимости орган федеральной службы безопасности не дает соответствующего согласия.

Придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации подлежащих применению в данном деле положений Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», согласно которым: в особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включаются ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории (п. 1 ст. 3); решение об обеспечении особого режима в отношении конкретного закрытого административно-территориального образования принимается Правительством Российской Федерации, а обеспечение особого режима осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 3); органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования участвуют совместно с руководителями предприятий и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий (абз. 4 п. 2 ст. 4); органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон (абз. 5 п. 2 ст. 4), суд обратился с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием признать названные положения неконституционными по основанию неопределенности их нормативного содержания.⁵⁵

Очевидно, что в данном случае суд исходил в первую очередь из необходимости защиты частного интереса конкретного гражданина.

В наиболее развернутом варианте сущностное единство конституционной жалобы и судебного запроса в Конституционный Суд Российской Федерации на основе сбалансированности частного и публичного элементов (соотношение защищаемого частного и публичного интереса) проявляется при предметном совпадении обращений в федеральный орган конституционного правосудия граждан и судебных органов. К примеру, в конце 2003 г. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал дело по запросам судов общей юрисдикции и

⁵⁵ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 420-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Архив КС РФ. 2003.

жалобам граждан о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, которыми определяются последствия отказа от обвинения или изменения обвинения государственным обвинителем при производстве в суде первой инстанции и регламентируется содержание решений, принимаемых по уголовному делу судами первой, кассационной и надзорной инстанций при выявлении нарушений закона, допущенных в ходе предварительного следствия или дознания.⁵⁶

В Конституционный Суд Российской Федерации могут обратиться суды любой юрисдикции и любой инстанции, в том числе и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, и такие случаи не редки в практике федерального конституционного правосудия⁵⁷. При этом необходимо учитывать, что обращение судов в Конституционный Суд может быть направлено только в порядке конкретного нормоконтроля. Это означает, что запрос суда не только должен проистекать из конкретного дела, находящегося в производстве данного суда, но и должен быть связан с защитой нарушенных конституционных прав и свобод человека и гражданина. К сожалению, суды не всегда учитывают это обстоятельство, порой их запросы (в целом или в какой-то части) содержат вопросы, относящиеся к абстрактному нормоконтролю.

В производстве судьи Всеволожского городского суда Ленинградской области А.К. Большакова находилось уголовное дело по обвинению граждан А.А. Мкртычяна и П.Н. Байкова в совершении преступления, предусмотренного п. «а» и «б» ч. 2 ст. 162 УК РФ. Данное дело поступило в суд на новое рассмотрение после отмены судебной коллегией по уголовным делам Ленинградского областного суда ранее вынесенного постановления о возвращении уголовного дела прокурору для устранения допущенного в ходе предварительного расследования нарушения уголовно-процессуального закона, выразившегося в нерассмотрении прокурором отвода, заявленного следователю обвиняемым А.А. Мкртычяном.

⁵⁶ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2003 г. № 18-П по делу о проверке конституционности положений ст. 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также гл. 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов и жалобами граждан // СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 5026. См. также, например: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П по делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности рецидива преступлений, а также п. 1—8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 г. «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда г. Москвы и жалобами ряда граждан // Вестник КС РФ. 2003. № 3; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2003 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений ст. 4, п. 1 ст. 164, п. 1 и 4 ст. 165 Налогового кодекса Российской Федерации, ст. 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и ст. 10 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с запросами Арбитражного суда Липецкой области, жалобами ООО «Папирус», ОАО «Дальневосточное морское пароходство» и ООО «Коммерческая компания «Балис» // Вестник КС РФ. 2003. № 5; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2003 г. № 17-П по делу о проверке конституционности ряда положений ст. 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А.Н. Гасанова // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4586.

⁵⁷ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 107-О по запросу Конституционного суда Республики Карелия о проверке конституционности п. 2 и 5 ст. 3 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2002. № 6; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2002 г. № 347-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Конституционного суда Республики Карелия о проверке конституционности положения абзаца третьего ч. 2 ст. 39 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 1; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК РФ, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // Вестник КС РФ. 2003. № 5; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 г. № 423-О по запросу Конституционного Суда Республики Татарстан о проверке конституционности подп. 9 п. 1 ст. 14 Федерального закона «О ветеранах» // Российская газета. 2004. 27 января.

По мнению суда кассационной инстанции, возвращение дела прокурору было незаконным, т. к. суд был не вправе принимать такое решение в стадии судебного разбирательства, поскольку им не был исследован вопрос об основаниях заявленного следователем отвода, о принятых следователем мерах к самоотводу, а также о причинах, по которым впоследствии обвиняемыми не заявлялись возражения против расследования уголовного дела ни самим следователем, ни следственной группой, в состав которой он входил.

Считая решение суда кассационной инстанции незаконным и необоснованным, судья Всеволожского городского суда Ленинградской области А.К. Большаков, приостановив производство по делу, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации, ее ст. 120, ч. 6 ст. 388 УПК РФ, устанавливающей обязательность указаний суда кассационной инстанции для суда первой инстанции, которому уголовное дело направляется для нового рассмотрения, а также ст. 402 того же Кодекса, не относящей суд, постановивший решение по уголовному делу, к числу субъектов, обладающих правом обжаловать в надзорном порядке решения вышестоящих судебных инстанций, отменивших или изменивших принятое им решение.⁵⁸

Указав на то, что положением ч. 6 ст. 388 УПК РФ не ограничиваются полномочия суда или судьи, в случае несогласия с указаниями суда кассационной инстанции, сформулированными применительно к самому существу уголовного дела и выступающими в качестве препятствия для вынесения законного, обоснованного и справедливого приговора, суд вправе при новом рассмотрении дела, подчиняясь только Конституции РФ и федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Конституции РФ), самостоятельно принять в пределах собственной компетенции процессуальное решение.

Согласно ст. 123 (ч. 1) Конституции Российской Федерации судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, применительно к уголовному судопроизводству это предполагает, что суд в ходе производства по делу не может становиться ни на сторону обвинения, ни на сторону защиты, подменять стороны, принимая на себя их процессуальные полномочия, а должен оставаться объективным и беспристрастным арбитром (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 1999 г. № 7-П, от 14 января 2000 г. № 1-П, от 4 марта 2003 г. № 2-П, от 8 декабря 2003 г. № 18-П). Функция правосудия (разрешения дела), осуществляемая только судом, отделена от функций спорящих перед судом сторон. Суд при этом уполномочен разрешать подсудные ему дела лишь на основе соответствующих обращений участников судопроизводства, выступающих на стороне обвинения или защиты, либо обращений иных лиц, чьи права и законные интересы были затронуты действиями и решениями органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство. Наделение же суда в ходе производства по уголовному делу полномочиями по оспариванию решений, принятых другими, в том числе вышестоящими, судами, на чем настаивает в своем запросе Всеволожский городской суд Ленинградской области, фактически превращало бы его из органа правосудия в одну из спорящих сторон и тем самым приводило бы к нарушению ст. 46 (ч. 1) и 120 Конституции Российской Федерации.

Исходя из этого, Конституционный Суд пришел к выводу о том, что отсутствие таких полномочий у суда не затрагивает конституционные права и свободы граждан А.А. Мкрты-

⁵⁸ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 2004 г. по запросу Всеволожского городского суда Ленинградской области о проверке конституционности ч. 6 ст. 388, ч. 1 ст. 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

чяна и П.Н. Байкова, в рамках уголовного дела по обвинению которых Всеволожский городской суд Ленинградской области обратился в Конституционный Суд РФ. При таких условиях не имеется предусмотренных ст. 36 (ч. 2) Закона «О Конституционном Суде РФ» оснований для рассмотрения запроса Всеволожского городского суда Ленинградской области в порядке конституционного судопроизводства.

Сказанное позволяет сделать вывод о наличии в современной России надлежащей законодательной регламентации права на конституционную жалобу, обеспечивающей оптимальные и сбалансированные возможности для граждан защитить свои конституционные права и свободы в рамках конституционного судопроизводства. В этом смысле вполне можно согласиться с утверждением, что успешная конституционная защита прав граждан невозможна, если к этой защите активно не была бы подключена вся судебная система, включая суды общей и арбитражной юрисдикции, конституционные суды.⁵⁹

⁵⁹ См.: Моршаклова Т.Г. Конституционная защита прав и свобод граждан судами РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. С. 205.

Глава 3

Какая конституционная жалоба допустима?

Анализ положения ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ему норм Закона «О Конституционном Суде РФ» позволяет выявить ряд критериев допустимости конституционной жалобы или, иначе говоря, условий реализации права на конституционную жалобу.⁶⁰

3.1. Если конституционная жалоба недопустима в связи с неподведомственностью

Как свидетельствует практика деятельности Конституционного Суда РФ, граждане весьма широко прибегают к праву на обращение в Конституционный Суд. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что количество обращений, направляемых в высший орган конституционного контроля Российской Федерации, существенным образом превышает количество выносимых Конституционным Судом РФ на основе жалоб граждан решений⁶¹. Одной из основных причин этого являются проблемы, связанные с невозможностью признания соответствующих обращений в качестве конституционных жалоб ввиду несоблюдения установленного порядка реализации соответствующего конституционного права. Так, удельный вес (в процентном отношении) явно неподведомственных Конституционному Суду РФ обращений в общем количестве хоть и снизился с 82% в 1992 г. до 51% в 2004 г., никогда за весь период деятельности Конституционного Суда РФ не был менее 50%. В ряду неподведомственных Конституционному Суду значительным остается число обращений о пересмотре решений и приговоров судов общей юрисдикции. Так, из общего количества поступивших в Конституционный Суд в 2004 г. обращений (15 561 обращение) количество неподведомственных «жалоб на другие суды» составило 338, включая 279 по гражданским делам, 73 человека просили оказать содействие в пересмотре приговоров, устранении нарушений при проведении дознания и следствия.

Нередки случаи направления в Конституционный Суд РФ и обращений, содержащих признаки злоупотребления правом на конституционную жалобу. Разграничение предметной компетенции между судами общей юрисдикции, арбитражными судами и конституционным судом является одной из важных в этом плане проблем.⁶²

Так, например, гражданин Осипов И.А. обращался в Конституционный Суд РФ с просьбой о проверке конституционности федеральных и региональных законов, принятых без согласования с населением, поскольку это, по его мнению, нарушает конституционные права граждан, предусмотренные ст. 3 и 32 (ч. 1) Конституции РФ³. Гражданин Павлычев А.В., именуя свое обращение заявлением-протестом, оспаривал конституционность ст. 3, 37, 39, 40, 96 и 97 Закона «О Конституционном Суде РФ», положения которых, по его мнению, создают необоснованные

⁶⁰ См. об этом, например: Кравец И.А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности // Журнал российского права. 2003. № 8.

⁶¹ См. об этом, например: Катанян К. Отказники. Почему потоки писем в Конституционный Суд обернулись лишь тонким ручейком решений? // Политический журнал. 2004. № 48.

⁶² См. об этом: Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М.: Городец, 1997. С. 190—318; Морщакова Т.Г. Судебная защита основных прав граждан в общем и конституционном судопроизводстве: соотношение и особенности // Судебный контроль и права человека. М.: Изд-во «Права человека», 1996. С. 29—35.

преграды для обращения граждан с соответствующей жалобой в Конституционный Суд РФ, чем ограничивают его право на судебную защиту и нарушают ст. 45 и 46 Конституции РФ, а также положения международно-правовых актов о правах человека. При этом ограничение своих прав заявитель фактически усматривал в том, что оспариваемые им нормативные положения не позволяют Конституционному Суду РФ оценивать решения и действия должностных лиц органов государственной власти, в то время как отсутствие соответствующей возможности приводит, как утверждал заявитель, к злоупотреблениям со стороны российских чиновников и их преступному поведению.⁶³

Вместе с тем даже в случаях, если обращение не соответствует установленным требованиям, Секретариат Конституционного Суда РФ может разъяснить положения Закона «О Конституционном Суде РФ», касающиеся порядка обращения в Конституционный Суд РФ, в необходимых случаях предоставить выписки из данного Федерального конституционного закона и реквизиты для оплаты государственной пошлины, оказать содействие обратившемуся в надлежащем оформлении жалобы (к примеру, в 2004 г. количество таких лиц составило 150). В случае, если обращение явно не подведомственно Конституционному Суду РФ, Секретариат Конституционного Суда РФ может направить его в государственные органы и организации, компетентные решать поставленные в нем вопросы (ч. 4 ст. 40 Закона «О Конституционном Суде РФ»). Данная норма, направленная на оказание гражданину правовой помощи и имеющая глубоко позитивный правозащитный потенциал, ни в коем случае не может рассматриваться в качестве препятствия для реализации права на конституционную жалобу.

Конституционность ч. 4 ст. 40 Закона «О Конституционном Суде РФ» оспаривалась гражданином Ю.И. Титовым, по мнению которого ее нормативные положения не соответствуют ст. 19 (ч. 1), 33, 45 (ч. 1), 46 (ч. 1), 47 (ч. 1), 55 (ч. 2 и 3), 118 (ч. 1) и 125 (ч. 4) Конституции РФ.⁶⁴

Изучив представленные заявителем материалы, Конституционный Суд РФ не нашел оснований для принятия его жалобы к рассмотрению, поскольку его права оспариваемой нормой нарушены не были.

Из представленных материалов следовало, что заявитель по существу выражает несогласие с решением Пенсионного фонда Российской Федерации по Челябинской области об отказе в повышении расчетного размера его пенсии с учетом п. «и» ст. 110 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» на основании предоставленной им справки о реабилитации. Между тем проверка правильности конвертации пенсионных прав застрахованных лиц в расчетный пенсионный капитал может быть осуществлена только вышестоящим органом (в данном случае – Пенсионным фондом Российской Федерации) или в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве. Для рассмотрения обращения заявителя по существу на основании ч. 4 ст. 40 Закона «О Конституционном Суде РФ» оно и было направлено в Департамент организации назначения и выплаты пенсий Пенсионного фонда Российской Федерации.

В течение 2004 г. было оказано содействие в приеме граждан Верховным Судом РФ, Генеральной прокуратурой РФ, приемной Администрации Президента РФ, приемными Министерства внутренних дел РФ и Министерства обороны РФ.

⁶³ См.: Архив КС РФ. 2004.

⁶⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. № 321-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Титова Юлиа Ивановича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2003.

3.2. Форма нормативно-правового акта как критерий допустимости конституционной жалобы

Оспариванию гражданином в конституционном судопроизводстве подлежит закон, под которым Конституционный Суд Российской Федерации понимает прежде всего федеральные законы и федеральные конституционные законы.

3.2.1. Подпадает ли под конституционную жалобу федеральный конституционный закон?

Следует отметить, что ни ст. 125 Конституции РФ, ни ст. 3 Закона «О Конституционном Суде РФ» не называют федеральные конституционные законы в качестве предмета конституционного контроля, в том числе в рамках конкретного нормоконтроля по жалобам граждан. Однако на основе анализа соответствующих норм Конституции и названного Закона в их системном единстве с другими положениями Конституции РФ, в частности ст. 4 (ч. 2), 15 (ч. 1, 3, 4), 18, 71 (п. «а»), 72 (ч. 1, п. «а»), 90 (ч. 2), 115 (ч. 1, 3), 120 (ч. 1), можно сделать вывод, что в этом случае конституционное понятие «федеральные законы» имеет расширительное значение и включает в свое содержание в том числе и «федеральные конституционные законы». Из этого исходит и Конституционный Суд РФ, признавая жалобы граждан на нарушение прав и свобод федеральными конституционными законами допустимыми⁶⁵. В противном случае достаточно большой массив важных законов конституционного уровня, напрямую затрагивающих права и свободы граждан, оставался бы вне сферы влияния судебного конституционного контроля. Поэтому обращения в Конституционный Суд с требованием признать не соответствующим Конституции РФ такой подход, когда жалобы на федеральные конституционные законы признаются допустимыми, оставляются Судом без удовлетворения.

3.2.2. Региональные законы как предмет конституционной жалобы.

Под конституционное понятие «законы» (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ) подпадают также законы субъектов Российской Федерации⁶⁶, включая их конституции (уставы) как основные законы субъектов Российской Федерации. Это важно иметь в виду еще и потому, что на конституционные жалобы граждан в этом случае не распространяется предусмотренное п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции ограничение юрисдикции Конституционного Суда по проверке на соот-

⁶⁵ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. по жалобе гражданки Шагуновой Натальи Анатольевны на нарушение ее конституционных прав п. 3 ст. 11, подп. 4 п. 1 ст. 14 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и ч. 2 ст. 15 Федерального конституционного закона «О судебной системе» // Архив КС РФ. 2000; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2000 г. № 169-О по жалобе гражданки Усковой Елены Петровны на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 11 и 14 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и ч. 2 ст. 15 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2000.

⁶⁶ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2001 г. № 98-О по жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав ст. 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия-Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания» // Вестник КС РФ. 2002. № 1; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 января 2000 г. № 8-О по жалобе гражданки Маршаковой Екатерины Захаровны на нарушение ее конституционных прав ст. 10 Закона Республики Мордовия от 27 ноября 1995 г. «О торговле и оказании услуг населению в Республике Мордовия» и постановлениями Правительства Республики Мордовия от 28 сентября 1995 г. № 285 «Об аттестации хозяйствующих субъектов в сфере оптовой торговли товарами народного потребления» и от 12 мая 1996 г. № 238 «Об аттестации хозяйствующих субъектов в сфере розничной торговли товарами народного потребления на территории Республики Мордовия» // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1311; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 1997 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. «б» ч. 1 ст. 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 г. «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» в связи с жалобой гражданина Р.К. Хайрова // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3498.

ветствие Конституции РФ лишь тех законов и иных нормативных актов субъектов РФ, которые изданы по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ или совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Конституционная жалоба гражданина (или запрос суда) может быть связана с проверкой на соответствие Конституции и такого закона субъекта РФ, который принят в порядке ст. 73 Конституции РФ, т. е. вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Так, например, 4 апреля 2002 г. Конституционный Суд РФ принял уже упоминавшееся постановление по делу о проверке конституционности положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе».

В данном постановлении Конституционный Суд РФ указал, в частности, что, исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (ст. 130 и 131, ч. 1, Конституции Российской Федерации) 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 регулирующему 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 Российской Федерации (ст. 12; ст. 130 и 131, ч. 1) и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (подп. 9 п. 1 ст. 8, п. 5 ст. 18, ст. 48).

Из сказанного ясно, что при признании федеральным законодателем возможности введения отзыва должностного лица местного самоуправления решение вопроса о введении или невведении на территории того или иного субъекта Российской Федерации данной формы непосредственного народовластия является прерогативой соответствующего субъекта Российской Федерации, т. е. входит в состав его исключительной компетенции.

При этом, как подчеркивается в данном постановлении, в силу ст. 46 (ч. 1 и 2) Конституции РФ и действующего законодательства обжалованию в судебном порядке подлежат любые юридически значимые действия (или бездействие), связанные с основаниями и процедурой отзыва. В процедуре же конституционного судопроизводства – в соответствии со ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде РФ» – 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.

Особой разновидностью законов субъектов РФ как предмета конституционного контроля являются их *конституции (уставы)*⁶⁷. Учитывая весьма существенную специфику юридической природы данных актов, этот вопрос был предметом специального рассмотрения Конституционного Суда РФ, в том числе с точки зрения допустимых форм, способов судебного нормоконтроля относительно данного вида актов субъектов РФ.

*Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, Государственный Совет Республики Татарстан и Верховный Суд Республики Татарстан обратились в Конституционный Суд РФ с требованием о проверке конституционности ряда положений ГПК РСФСР и ГПК РФ.*⁶⁸

Заявители утверждали, что в силу ст. 5 (ч. 2), 66 (ч. 1 и 2), 118 (ч. 2), 125 (п. «б» ч. 2) и 126 Конституции РФ конституции и уставы субъектов Российской Федерации как учредительные по своей природе акты, определяющие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, могут быть проверены только в рамках конституционного судопроизводства Конституционным Судом РФ, 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.

⁶⁷ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова // Вестник КС РФ. 2002. № 3; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 1998 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О местных органах государственной власти и управления» // Вестник КС РФ. 1998. № 4.

⁶⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК РФ, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.