

Редакционный совет:

Н. С. БОНДАРЬ
В. А. СИВИЦКИЙ
Н. В. СТРУННИКОВА
О. С. ХОХРЯКОВА (председатель)

Главный редактор —
Н. В. Струнникова
Адрес редакции: 190000, Санкт-Петербург,
Сенатская площадь, дом 1
Телефон: 404-32-51

Номер подготовили:
И. В. Андреева
И. А. Бойцов
М. В. Бухаркина
И. А. Михайлова
Н. А. Сергеева
Н. Ю. Сильваненок
Е. В. Скалон

Художник А. Б. Бобров

Сдано в набор 02.09.2016.
Подписано в печать 25.10.2016.
Формат 70 × 108^{1/16}. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Печ. л. 8.
Тир. 660 экз. Зак.

Издательство «Спарк».
117630, г. Москва,
Старокалужское ш., д. 62

Отпечатано в ГУП Академиздатцентр «Наука»
РАН, ОП «Производственно-издательский
комбинат «ВИНИТИ»-«Наука», 140014,
Московская обл., г. Люберцы, Октябрьский
пр-т, д. 403. Тел./факс: 554-21-86, 554-25-97,
974-69-76.



Издательство «Спарк»

© Вестник Конституционного Суда РФ, 2016
Официальное издание

В НОМЕРЕ

Постановление по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации

от 19 апреля 2016 года № 12-П	3
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации С. М. Казанцева	26
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. Г. Ярославцева	32
Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации К. В. Арановского	36

Постановление по делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»

от 26 апреля 2016 года 13-П	48
Особое мнение Судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова	62

Постановление по делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы

от 31 мая 2016 года № 14-П	66
-----------------------------------	----

5'2016

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева	85
Определение по жалобе гражданина Давыдова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 9 февраля 2016 года № 214-О	89
Определение по запросу Московского областного суда о проверке конституционности пункта 2 части третьей статьи 30 и статьи 389 ²⁰ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 10 февраля 2016 года № 215-О	95
Определение по жалобе регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «в» пункта 6 ⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 10 февраля 2016 года № 216-О	100
Определение по запросу Ленинск-Кузнецкого городского суда Кемеровской области о проверке конституционности частей 3 и 4 статьи 36 Федерального закона «О страховых пенсиях» от 10 февраля 2016 года № 217-О	104
Определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Матросовой Татьяны Акимовны и Рассказовой Людмилы Анатольевны на нарушение их конституционных прав положением пункта 6 статьи 181 ⁴ Гражданского кодекса Российской Федерации от 9 февраля 2016 года № 220-О	109
Определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Аксентьевой Светланы Аркадьевны на нарушение ее конституционных прав статьями 42, 131 и 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 9 февраля 2016 года № 222-О	114
Определение по запросу Курганского областного суда о проверке конституционности части восьмой статьи 246 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 10 февраля 2016 года № 226-О	120

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

19 апреля
2016 года,
город Санкт-
Петербург

№ 12-П

по делу о разрешении вопроса
о возможности исполнения
в соответствии с Конституцией
Российской Федерации постановления
Европейского Суда по правам человека
от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов
и Гладков против России» в связи
с запросом Министерства юстиции
Российской Федерации

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

с участием представителя Министерства юстиции Российской Федерации — заместителя Министра юстиции Российской Федерации Г. О. Матюшкина,

руководствуясь статьей 125 Конституции Российской Федерации, пунктом 3² части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74, 104¹, 104², 104³ и 104⁴ Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Министерства юстиции Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России».

Заслушав сообщение судьи-докладчика С. Д. Князева, объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации как стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, выступления приглашенных в заседание гражданина С. Б. Анчугова, представителей гражданина В. М. Гладкова — адвокатов С. В. Клещева и В. В. Шухардина, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д. Ф. Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А. И. Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. Ю. Баршевского, полномочного представителя Генерального прокурора Российской Федерации Т. А. Василь-

ею, а также представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – М. В. Гришиной, от Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека – И. Г. Шаблинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Названное конституционное предписание воспроизводится в пункте 3 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункте 4 статьи 3 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и части 4 статьи 5 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Статья 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что Высокие Договаривающиеся Стороны (государства – участники Конвенции) обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Европейский Суд по правам человека в постановлении от 4 июля 2013 года (вступило в силу 9 декабря 2013 года) по делу «Анчугов и Гладков против России» (жалобы № 11157/04 и № 15162/05) пришел к выводу, что установленное статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, нарушает гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод субъективное право на участие в выборах.

В связи с этим Министерство юстиции Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти, наделенный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в Европейском Суде по правам человека жалоб, поданных против России на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, полагая, что постановление по делу «Анчугов и Гладков против России» в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер по его исполнению, основано на статье 3 Протокола № 1 к Конвенции в истолковании, приводящем к ее расхождению со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статей 104¹ и 104² Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» с запросом о разрешении вопроса о возможности исполнения данного постановления.

1.1. Дело «Анчугов и Гладков против России» было инициировано на основании двух жалоб, поданных в Европейский Суд по правам человека гражданами Российской Федерации – С. Б. Анчуговым, который за убийство, кражи и мошенничество был осужден к наказанию в виде смертной казни, замененной судом кассационной инстанции лишением свободы на срок пятнадцать лет, и В. М. Гладковым, который за убийство, разбой, участие в организованной преступной группе и оказание сопротивления сотрудникам правоохранительных органов также был осужден к наказанию

в виде смертной казни, впоследствии замененной лишением свободы на срок пятнадцать лет.

После вступления вынесенных приговоров в законную силу заявителям, как лишенным активного избирательного права на основании статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и воспроизводящего ее положения федерального законодательства о выборах, было отказано в участии в голосовании на выборах депутатов Государственной Думы, состоявшихся 7 декабря 2003 года и 2 декабря 2007 года (а также дополнительных выборах, состоявшихся 5 декабря 2004 года), и выборах Президента Российской Федерации, проводившихся 26 марта 2000 года, 14 марта 2004 года и 2 марта 2008 года, что и послужило поводом для их обращения в Европейский Суд по правам человека с жалобами на нарушение Российской Федерацией права на свободные выборы, признанного в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Принимая постановление по делу «Анчугов и Гладков против России», Европейский Суд по правам человека исходил из того, что в системе Конвенции нет места для автоматического лишения гарантированных ею избирательных прав, когда лицо утрачивает их лишь вследствие своего статуса заключенного в результате осуждения, и что принцип соразмерности наказания (в широком смысле — и ограничения избирательных прав осужденных) требует наличия явной и достаточной связи между наказанием и поведением лица, а также обстоятельствами конкретного дела, а потому такая суровая мера, как лишение избирательных прав, не должна применяться легко (пункт 97).

Согласившись с тем, что преследуемые этой мерой цели укрепления гражданской ответственности, уважения к верховенству права и обеспечения надлежащего функционирования и сохранения гражданского общества и демократического режима не могут как таковые быть признаны несостоятельными или несовместимыми со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 102), Европейский Суд по правам человека не признал аргументы властей Российской Федерации относительно соразмерности рассматриваемого ограничения, посчитав его имеющим слишком общий характер. Отвергая довод о том, что только те лица, которые были осуждены за преступления, являющиеся достаточно серьезными, чтобы оправдать реальное лишение свободы, лишаются также и права голоса, он отметил, что власти Российской Федерации не привели в обоснование своего утверждения каких-либо статистических данных. По мнению Европейского Суда по правам человека, лишение избирательных прав в целом — даже принимая во внимание, что большая категория лиц, содержащихся под стражей в ходе уголовного судопроизводства, сохраняет право голоса, — относится к слишком широкому кругу наказаний и правонарушений, включая не только наиболее опасные виды преступлений, но и преступления небольшой тяжести; кроме того, властями Российской Федерации не было представлено доказательств того, что при вынесении решения о назначении наказания в виде лишения свободы российские суды принимают во внимание тот факт, что такой приговор будет также означать и лишение осужденного избирательных прав (пункты 104–106).

Подчеркнув, что указанные соображения имеют значение лишь для оценки аргументов, представленных властями Российской Федерации при разрешении данного дела, и не должны рассматриваться как установление каких-либо общих принципов, Европейский Суд по правам человека подтвердил ранее выраженную им в постановлении от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) позицию, согласно которой лишение активного избирательного права без соответствующего судебного

решения само по себе не приводит к нарушению статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, но с целью обеспечения гарантированных ею прав государства — участники Конвенции могут предоставить судам право оценки соразмерности меры, ограничивающей право осужденных на участие в голосовании, либо включить в законодательство соответствующие положения об условиях и обстоятельствах применения такой меры, которые обеспечивали бы баланс конкурирующих интересов, с тем чтобы избежать общего, автоматического и недифференцированного ограничения (пункты 102 и 104).

Довод властей Российской Федерации о том, что дело «Анчугов и Гладков против России» существенно отличается от аналогичных дел против других государств, поскольку в России запрет на участие в выборах граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, закреплен в Конституции Российской Федерации, принятой путем всенародного голосования, а не посредством закона, принятого парламентом, также был отвергнут Европейским Судом по правам человека, по мнению которого все правовые акты государств — участников Конвенции, согласно ее положениям, подлежат проверке невзирая на их внутренний статус, а потому установление соответствующего запрета непосредственно в Конституции Российской Федерации, даже несмотря на возможность широкого маневра в решении таких вопросов, не может служить оправданием недифференцированного и несоразмерного ограничения активного избирательного права в отношении указанных граждан (пункт 108).

Касаясь вопроса об исполнении данного постановления, Европейский Суд по правам человека особо отметил, что с учетом сложности процедуры внесения изменений в Конституцию Российской Федерации власти Российской Федерации могут по своему усмотрению воспользоваться возможными способами обеспечения совместимости действующих ограничительных мер со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в том числе посредством истолкования статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, позволяющего избежать коллизий между ними, либо с помощью какой-либо формы политического процесса (пункт 111). При этом Европейский Суд по правам человека оставил без удовлетворения требование заявителей о денежной компенсации, посчитав само по себе установление факта нарушения прав достаточной и справедливой компенсацией в отношении любого причиненного им морального вреда (пункт 122).

1.2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, как международный договор Российской Федерации, является составной частью ее правовой системы, а потому государство обязано исполнять вынесенное на основании положений Конвенции постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе против России в отношении участвующих в деле лиц и в рамках конкретного предмета спора; при этом реализация предусматриваемых постановлением Европейского Суда по правам человека мер — как индивидуального (*individual*), так и общего (*general*) характера — должна осуществляться в соответствии со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации также на началах признания такого постановления составной частью российской правовой системы.

Вместе с тем взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия, и от уважения Европейским Судом по правам человека национальной конституционной идентичности во многом зависит эффективность норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российском правопорядке; признавая фундамен-

тальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой являются постановления Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации готов к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы, оставляя за собой определение степени своей готовности к нему, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция Российской Федерации.

Из приведенной правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 21-П, следует, что Конституционный Суд Российской Федерации как последняя инстанция по разрешению в рамках действующего конституционного регулирования вопроса о возможности исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека как межгосударственного органа по защите прав и свобод человека должен в соответствии с международными обязательствами России находить при осуществлении данного полномочия разумный баланс, с тем чтобы принятое им решение, с одной стороны, отвечало бы букве и духу постановления Европейского Суда по правам человека, а с другой — не вступало бы в противоречие с основами конституционного строя Российской Федерации и установленным Конституцией Российской Федерации правовым регулированием прав и свобод человека и гражданина.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым отметить, что ранее принятые им по данному вопросу решения не определяют вывод о возможности или невозможности исполнения в целом в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России».

1.3. Таким образом, с учетом предписаний пункта 3² части первой статьи 3, статей 104¹, 104² и 104³ Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является вопрос о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 32 (часть 3), постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», вынесенного на основании статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее истолковании Европейским Судом по правам человека.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как правовом демократическом государстве (статья 1, часть 1) свободные выборы наряду с референдумом являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1), в том числе право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Как следует из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П, правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее в том числе от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом опирается на доверие общества. Создавая такие правовые механизмы, государство — с тем чтобы не возникали сомнения в законности и бескорыстности действий граждан, участвующих в управлении его делами как непосредственно, так и через своих представителей, — вправе использо-

вать для достижения указанных целей определенные ограничения активного и пассивного избирательного права.

Возможность ограничений права на участие в выборах, включая право голоса, вытекает из конституционной природы избирательных прав, которая воплощает в себе единство субъективных электоральных правомочий гражданина и общую (коллективную) заинтересованность в формировании легитимных органов народного представительства на основе принципа свободных выборов. Исходя из этого непосредственно Конституцией Российской Федерации, ее статьей 32 (часть 3), прямо закреплено, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Данное ограничение ввиду его особой значимости выделено конституционным законодателем как отдельный случай ограничения права избирать и быть избранным, гарантированного статьей 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в силу статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации федеральный законодатель правомочен, руководствуясь принципами обоснованности и соразмерности (пропорциональности), предусмотреть иные ограничительные условия осуществления избирательных прав – в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такого рода условия (ограничения) могут быть также продиктованы необходимостью обеспечения формирования легитимных органов народного представительства, поддержания публичного правопорядка и минимизации рисков криминализации избирательных отношений.

Не исключают возможность правомерного ограничения избирательных прав и международные договоры Российской Федерации, являющиеся согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России. Так, в соответствии с пунктом «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Оценивая значение приведенной международно-правовой нормы, Комитет по правам человека отметил, что основания для лишения граждан права избирать должны быть объективными и разумными; если основанием для приостановления права голоса является осуждение за совершение преступления, срок такого приостановления должен быть соразмерен преступлению и приговору; лицам, которые лишены свободы, но не осуждены, не может быть отказано в осуществлении права избирать (пункт 14 Замечания общего порядка № 25 (1996) относительно статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обязывая государства – участников Конвенции проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти, непосредственно не оговаривает допустимость каких-либо ограничений в регулируемой ею области. Тем не менее Европейский Суд по правам человека в своей прецедентной практике по данному вопросу последовательно придерживается концепции «подразумеваемых ограничений», в силу которой закрепленные в указанной статье права не являются абсолютными, что предполагает определен-

ную, и достаточно широкую, свободу усмотрения государств – участников Конвенции при их регулировании на национальном уровне.

По мнению Европейского Суда по правам человека, в Европе существуют многочисленные способы организации и функционирования избирательных систем, а также множество различий, *inter alia*, в историческом развитии, культуре и политической мысли, которые каждое государство само преобразует в свое видение демократии; вместе с тем государства – участники Конвенции обязаны гарантировать всеобщее избирательное право в качестве основополагающего принципа современной демократии, а любые его ограничения, не нарушая само существо избирательных прав и не лишая их эффективности, должны преследовать законную цель и быть пропорциональны ей (постановления от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн (*Mathieu-Mohin*) и Клерфейт (*Clerfayt*) против Бельгии», от 1 июля 1997 года по делу «Гитонас (*Gitonas*) и другие против Греции», от 9 апреля 2002 года по делу «Подколзина (*Podkolzina*) против Латвии», от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (*Hirst*) против Соединенного Королевства» (№ 2), от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) и др.).

3. В вопросе об ограничении избирательных прав лиц, приговоренных к лишению свободы, Европейский Суд по правам человека использует два взаимодополняющих подхода – дискреционный и легальный.

Первый применен в постановлении от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (*Hirst*) против Соединенного Королевства» (№ 2). Рассматривая данное дело, Европейский Суд по правам человека пришел к следующим выводам: оспариваемый заявителем запрет избирать охватывает широкий круг правонарушений (от относительно малозначительных правонарушений до исключительно тяжких преступлений) и наказаний (сроком от одного дня до пожизненного лишения свободы); законодательство Соединенного Королевства, лишаящее всех осужденных, содержащихся в местах лишения свободы, права избирать, применяется автоматически и недифференцированно, т. е. независимо от длительности срока наказания и характера или тяжести совершенных правонарушений, а также личных характеристик, а потому несовместимо со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункты 32, 71, 77 и 82). Исходя из того что принцип соразмерности требует наличия очевидной и достаточной связи между санкцией, обстоятельствами конкретного дела и поведением лица, Европейский Суд по правам человека в качестве применимого аргумента сослался в данном деле, в частности, на рекомендацию Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о возможности лишения политических прав только по решению суда (подпункт «d» пункта 1.1 Руководящих принципов относительно выборов, 2002 год), поскольку, как и в других сферах, независимый суд, применяя состязательную процедуру, предоставляет твердую гарантию против произвольных решений. Приведенная правовая позиция подтверждена Европейским Судом по правам человека в постановлениях от 8 апреля 2010 года по делу «Фродль (*Frodli*) против Австрии» и от 23 ноября 2010 года по делу «Гринс и М. Т. (*Greens & M. T.*) против Соединенного Королевства», в которых прямо указано, что решение о лишении осужденного (заключенного) права голоса должно приниматься в индивидуальном порядке судом.

Следовательно, нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в указанных делах Европейский Суд по правам человека усмотрел в том, что ограничения избирательных прав, о которых идет речь, во-первых, охватывают слишком широкий круг уголовных правонарушений, включая малозначительные; во-вторых, применяются к осуж-

денным (заключенным) автоматически и недифференцированно, вне зависимости от продолжительности срока назначенного им наказания, характера и тяжести совершенного преступления и конкретных обстоятельств; в-третьих, осуществляются не на основании дискреционного правоприменительного решения, которым бы устанавливалась связь между необходимостью лишения избирательных прав и обстоятельствами конкретного дела.

В дальнейшем, развивая свои подходы к решению данного вопроса, Европейский Суд по правам человека признал допустимым ограничение избирательных прав осужденных – при условии соблюдения требований соразмерности и дифференцированности – не только по дискреционному решению суда, но и иными равнозначными способами, избежав тем самым возможного упрека в произвольном истолковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, переходящем ту тонкую грань, которая отделяет толкование норм права от их пополнения, что не соответствовало бы как субсидиарной роли этого международного судебного органа, так и принципу национально-государственного суверенитета.

Так, в постановлении Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) было признано, что положения итальянского законодательства, определяющие обстоятельства, при которых лицо может быть лишено активного избирательного права, демонстрируют озабоченность тем, чтобы данная мера применялась сообразно конкретному делу, с учетом тяжести совершенного преступления и поведения преступника; такие ограничения не обязательно должны быть автоматическими, общими и недифференцированными только потому, что решение о них не принималось судьей; обстоятельства, при которых возможно лишение права на участие в голосовании, могут быть подробно изложены в законе, что ставило бы их применение в зависимость от таких факторов, как, например, тяжесть совершенного преступления; лишение активного избирательного права без соответствующего судебного решения само по себе не приводит к нарушению статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункты 106, 108 и 110).

Опираясь на приведенные аргументы, Европейский Суд по правам человека не усмотрел в деле «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) нарушения требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод об обеспечении свободного волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти в том, что осужденные за серьезные уголовные правонарушения (*serious criminal offences*) лишаются избирательных прав не только по судебному решению, но и на основании критериев, установленных законом, в частности, либо в отношении определенных видов преступлений, совершенных против государства или правосудия, либо в отношении преступлений, наказываемых лишением свободы на срок три года и более. Тем самым Европейский Суд по правам человека фактически дополнил дискреционный подход к решению данного вопроса подходом легальным.

В постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд по правам человека также отметил, что лишение права избирать без какого-либо *ad hoc* судебного решения само по себе не влечет нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и что в свете обеспечения гарантированных ею прав государства – участники Конвенции могут либо оставить за судами определение соразмерности меры, ограничивающей избирательные права осужденных (заключенных), либо инкорпорировать положения, определяющие обстоятельства, при которых такая мера подлежит применению, в национальное законодательство; причем в последнем случае устанавли-

вать баланс конкурирующих интересов — с тем чтобы избежать общего, автоматического и недифференцированного ограничения — необходимо самому законодателю (пункт 107).

4. Разрешение вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России» на основе принципа соразмерности, в том числе посредством исполнения адресованной России обязанности обеспечить дифференцированное ограничение активного избирательного права граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, требует уяснения истинного смысла и значения нормативного содержания статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, т. е. предполагает анализ данной конституционной нормы — как ее собственного буквального смысла, так и во взаимосвязи с другими конституционными нормами и с конкретизирующими ее законодательными актами.

4.1. Нормативное предписание, согласно которому не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, введено в российскую правовую систему непосредственно Конституцией Российской Федерации, ее статьей 32 (часть 3), федеральное же законодательство о выборах лишь воспроизводит его. Соответственно, действие запрета на реализацию активного избирательного права в отношении указанных граждан ограничивается сроками реального отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы, установленными приговором суда, а бессрочный (пожизненный) отказ в осуществлении права избирать может иметь место только при назначении судом пожизненного лишения свободы с неременной оговоркой о предусмотренной уголовным законом возможности в определенных случаях освобождения лица от отбывания наказания.

Формулировка «не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» с лингвистической (грамматической) точки зрения представляет собой императивный запрет, со всей определенностью означающий, что избирательных прав не имеют без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы. Попытки истолковать соответствующее положение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации как позволяющее федеральному законодателю ограничить избирательные права не всех осужденных, содержащихся в местах лишения свободы, а только приговоренных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений или, исходя из принципа всеобщности избирательного права, вообще отказаться от этого запрета не согласуются с указанным конституционным императивом, безусловно распространяющимся на всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

Статья 32 включена в главу 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации; установленный ею запрет относится к основам правового статуса личности в Российской Федерации и не может быть отменен или изменен иначе как в специальном порядке, установленном для принятия новой Конституции Российской Федерации, т. е. Конституционным Собранием или всенародным голосованием (статьи 64, 134 и 135 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, по смыслу статьи 16 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никакие другие положения Конституции Российской Федерации не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации, все ее положения в целом составляют непротиворечивое системное единство. Соответственно, предписание статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации никоим образом не может интерпре-

тироваться как нарушающее закрепленные ею принципы свободных выборов и всеобщности избирательного права (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2; статья 81, часть 1), а также как не отвечающее критериям допустимых ограничений конституционных прав и свобод (статья 55, часть 3). Именно исходя из того, что проверка какого-либо положения Конституции Российской Федерации на предмет его соответствия другим положениям Конституции Российской Федерации исключена (что, в свою очередь, исключает наделение Конституционного Суда Российской Федерации соответствующим полномочием), Конституционный Суд Российской Федерации Определением от 27 мая 2004 года № 177-О отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В. М. Гладкова на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Следует также иметь в виду, что при подготовке проекта Конституции Российской Федерации обсуждались различные варианты ограничения избирательных прав лиц, подвергнутых по приговору суда лишению свободы. При этом принималось во внимание и ранее действовавшее конституционное регулирование. Так, Конституция РСФСР 1918 года предусматривала исключение из числа субъектов избирательных прав лиц, осужденных за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором (статья 65), а согласно Конституции РСФСР 1937 года осужденные не могли участвовать в выборах депутатов и быть избранными лишь в случае лишения избирательных прав судом (статья 139). Конституция РСФСР 1978 года в первоначальной редакции вообще не содержала предписаний, ограничивающих избирательные права осужденных, в том числе осужденных к лишению свободы, и только Законом РСФСР от 27 октября 1989 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» в нее было включено положение, согласно которому не могли участвовать в выборах лица, содержащиеся по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы, а также находящиеся по решению суда в местах принудительного лечения (часть четвертая статьи 92).

Как свидетельствуют материалы Конституционного совещания 1993 года, его участники при обсуждении проекта Конституции Российской Федерации предлагали, в частности, лишить права избирать и быть избранными граждан, которым судом назначено какое-либо уголовное наказание, связанное с ограничением свободы, либо запретить участие в выборах соответствующей категории граждан только по специальному предписанию в приговоре, либо лишить их права быть избранными, сохранив активное избирательное право, т. е. при подготовке проекта Конституции Российской Федерации, несомненно, имелась возможность отказаться от абсолютного запрета на участие в выборах, установленного для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако — поскольку предпочтение было отдано формуле, нашедшей закрепление в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и исключающей избирательный (персональный) подход к ограничению права голоса в отношении граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, — необходимо признать, что конституционный законодатель в данном случае вполне ясно и однозначно выразил свою волю, распространив установленное им ограничение на всех осужденных, относящихся к этой категории.

4.2. Конституционно-правовые коллизии, связанные с толкованием и имплементацией отдельных положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод как международного договора Российской Федерации в ее правовую систему, необходимо рассматривать и разрешать в контексте обстоятельств и условий, на которых Россия ее подписала и ратифицировала.

В силу статей 4 (части 1 и 2), 15 (части 1 и 4), 79 и 125 (пункт «г» части 2 и часть 6) Конституции Российской Федерации, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации в российской правовой системе (в том числе по отношению к международным договорам Российской Федерации), условия участия России в международных договорах и их ратификации, соблюдение которых обеспечивается и посредством конституционного контроля, Российская Федерация была вправе подписать и ратифицировать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод лишь в том случае, если ее положения не противоречат основам конституционного строя, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации, и не влекут ограничение прав и свобод человека и гражданина в том виде, как они урегулированы в ее главе 2.

Соответственно, основанные на интерпретации Конвенции о защите прав человека и основных свобод постановления Европейского Суда по правам человека, в том числе содержащие предложения о необходимости внесения каких-либо изменений в национальные правовые нормы, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации, а потому – в контексте ее статьи 15 (части 1 и 4) – подлежат реализации на основе принципа верховенства и высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации в правовой системе России, составной частью которой являются международно-правовые акты. К числу таких актов относится и сама Конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая в качестве международного договора Российской Федерации обладает в правоприменительном процессе большей юридической силой, чем федеральный закон, но не равной и не большей, чем юридическая сила Конституции Российской Федерации.

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации, Россия не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Конституции Российской Федерации, – в противном случае они не подлежат введению в действие и применению в Российской Федерации, т. е. не могут быть ратифицированы. Следовательно, в 1996 году Россия подписала, а в 1998 году ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод исходя из того, что статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации полностью согласуется с предписаниями статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и потому не нуждается в каком-либо изменении. Никаких вопросов, связанных с возможными противоречиями между ними, не возникало и у Совета Европы. Иными словами, и Россия, и Совет Европы признавали, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции к моменту ее ратификации Российской Федерацией и статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации находятся в полном соответствии друг с другом. С этого момента и до настоящего времени указанные корреспондирующие друг другу нормы (правила) текстуально никаких изменений не претерпели.

Между тем в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд по правам человека придал статье 3 Протокола № 1 к Конвенции смысл, имплицитно предполагающий изменение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на что Россия как Высокая Договаривающаяся Сторона в многостороннем международном договоре, каковым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, при ее ратификации не давала согласие, поскольку полагала (в том числе учитывая отсутствие каких-либо претензий со стороны Совета Европы), что статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не противоречат друг другу.

В связи с этим Конституционному Суду Российской Федерации приходится констатировать, что вывод о нарушении Российской Федерацией

статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, к которому пришел Европейский Суд по правам человека, основан на истолковании ее положений, расходящемся с их смыслом, из которого исходили Совет Европы и Россия как сторона данного международного договора при его подписании и ратификации. При таких обстоятельствах Российская Федерация вправе настаивать на интерпретации статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и ее имплементации в российское правовое пространство в том понимании, которое имело место при введении в действие данного международного договора Российской Федерации как составной части российской правовой системы.

4.3. Конституционный Суд Российской Федерации также отмечает, что правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно возможности государства ограничивать избирательные права осужденных (заклученных) претерпевают «эволютивное» изменение и вряд ли могут считаться устоявшимися.

Например, в постановлении от 6 апреля 2000 года по делу «Лабита (*Labita*) против Италии» Европейский Суд по правам человека хотя и признал, что лишение заявителя избирательных прав нарушило статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, поскольку его причастность к преступному сообществу не была доказана, но тем не менее не подвергал сомнению совместимость временного исключения из списков избирателей с Конвенцией, если вина подсудимого подтверждена должным образом. В решении от 28 января 2003 года по делу «*M. D. U.* против Италии» он пришел к выводу, что двухлетний запрет на участие в голосовании, установленный на срок наказания за налоговое преступление, отвечает надлежащему функционированию и сохранению демократического режима, а спустя два года — что лишение избирательного права возможно лишь при осуждении за «серьезные преступления», причем лишь при условии прямого указания об этом в приговоре (постановление от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (*Hirst*) против Соединенного Королевства» (№ 2).

Данная правовая позиция была воспроизведена Европейским Судом по правам человека в постановлениях от 8 апреля 2010 года по делу «Фродль (*Frodl*) против Австрии» и от 23 ноября 2010 года по делу «Гринс и М. Т. (*Greens & M. T.*) против Соединенного Королевства», однако уже в постановлении от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) он посчитал достаточным условием совместимости с Конвенцией лишение избирательного права в силу закона, т. е. без специального указания в приговоре.

Следовательно, через «эволютивное» толкование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции конкретное содержание критериев «неавтоматизма», соразмерности и дифференцированности в правовых позициях Европейского Суда по правам человека на протяжении десятилетия претерпевало существенные изменения. При этом сам Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что его правовые позиции всегда отражают существующий среди государств — членов Совета Европы консенсус (постановления от 13 ноября 2007 года по делу «*D. H.* и другие против Чехии», от 1 октября 2009 года по делу «Кимля и другие против России», от 10 марта 2011 года по делу «Киютин против России» и др.) и что европейский консенсус признается существующим, если установлено общее согласие большинства государств — участников Конвенции или по крайней мере относительное единообразие подходов к той или иной сфере правоприменения (постановления от 22 октября 1981 года по делу «Даджен (*Dudgeon*) против Соединенного Королевства», от 26 мая 2011 года по делу «*R. R.* против Польши», от 22 марта 2012 года по делу «Константин Маркин против России» и др.).

Между тем приведенные в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» (пункты 42–45) сравнительные данные о правовом регулировании выборов в 43 государствах – участниках Конвенции свидетельствуют о том, что по вопросу об ограничении избирательных прав осужденных (заключенных) такой консенсус отсутствует: в 19 из них (Дания, Испания, Финляндия, Швейцария, Швеция и др.) запрет на участие в выборах не установлен; 7 государств (Армения, Болгария, Венгрия, Грузия, Россия, Соединенное Королевство и Эстония) автоматически лишают права избирать всех отбывающих наказание в виде лишения свободы; в 17 государствах (Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Италия, Франция и др.) принят смешанный подход, при котором лишение осужденных (заключенных) избирательных прав зависит от вида преступления и (или) срока лишения свободы, а в некоторых из них (Португалия, Румыния, Сан-Марино и др.) решение о лишении права избирать оставлено на усмотрение суда.

В контексте принципа субсидиарности, руководствуясь которым Европейский Суд по правам человека осуществляет свою деятельность, уместно напомнить, что «эволютивное» толкование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод должно иметь достаточные основания, подтвержденные согласием (прямым или подразумеваемым) государств – участников Конвенции в отношении соответствующих стандартов. Однако подобное согласие, как показывают приведенные данные, не достигнуто, поскольку в значительном числе государств осужденные (заключенные) либо полностью лишены избирательных прав, либо тем или иным образом ограничены в активном избирательном праве (праве голоса), притом что подобные ограничения, устанавливаемые национальными законами, – если они не посягают на саму сущность права избирать и не являются произвольными – не могут считаться необоснованными в соответствии с требованиями Всеобщей декларации прав человека (статьи 21 и 29), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (статья 18) и статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

4.4. Таким образом, у Конституционного Суда Российской Федерации отсутствуют основания для истолкования запрета, установленного статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, как допускающего возможность – непосредственно в силу федерального закона или по специальному указанию в приговоре суда – лишения активного избирательного права только в отношении определенных категорий осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, например тех, кто осужден за совершение преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких преступлений, предусмотренных российским уголовным законом («серьезных преступлений» – по терминологии Европейского Суда по правам человека). Нет оснований и для его интерпретации как предполагающего (на чем настаивали граждане С. Б. Анчугов и В. М. Гладков) дискреционное правомочие федерального законодателя – исходя из принципов свободных выборов и всеобщности избирательного права – снять соответствующее ограничение в отношении всех осужденных (за исключением тех, кто подвергнут пожизненному лишению свободы). Иное расходилось бы как с буквальным смыслом статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, так и с ее смыслом в системе конституционных норм и – с учетом исторического контекста разработки проекта Конституции Российской Федерации Конституционным совещанием, включая дискуссию относительно окончательной формулировки данной конституционной нормы, – неминуемо вело бы

к игнорированию ясно выраженных намерений конституционного законодателя, получивших посредством всенародного голосования одобрение многонационального народа России.

Имплементация в правовую систему России постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России», а значит, и осуществленного им толкования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод приемлема, если она согласуется с положениями Конституции Российской Федерации, относящимися к основам конституционного строя и основам правового статуса личности в России. Поскольку параметры такой имплементации задаются именно Конституцией Российской Федерации, истолкование статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации в духе интерпретации статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции Европейским Судом по правам человека не может выходить за пределы, очерченные требованиями логики юридического толкования.

Принимая во внимание свой многолетний опыт конструктивного взаимодействия и взаимоуважительного диалога с Европейским Судом по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что если в порядке исключения он считает необходимым воспользоваться правом на возражение, то лишь для внесения своего вклада в кристаллизацию развивающейся в сфере защиты избирательных прав практики Европейского Суда по правам человека, решения которого призваны отражать консенсус, сложившийся среди государств – участников Конвенции.

Если в силу основ российского конституционного строя невозможно (с учетом логики юридического толкования) интерпретировать норму статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в соответствии с толкованием статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, данным Европейским Судом по правам человека в постановлении «Анчугов и Гладков против России» и предполагающим, что не все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, могут ограничиваться в праве избирать, на Конституционном Суде Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации (статья 15, часть 1; статья 79; статья 125, части 2 и 6), лежит обязанность, в русле установившихся партнерских отношений, проинформировать Европейский Суд по правам человека об отсутствии такой возможности.

Вместе с тем, имея в виду значение той системы, частью которой являются постановления Европейского Суда по правам человека, и ради поддержания ее надлежащего и успешного функционирования Конституционный Суд Российской Федерации готов к поиску правомерного компромисса, пределы которого очерчивает Конституция Российской Федерации. Залогом ответственного и сдержанного подхода к решению этой проблемы является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации (что подтверждается многими десятками его решений) по имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и основанных на ее положениях решений Европейского Суда по правам человека в российскую правовую систему.

Признавая объективную необходимость деятельности Европейского Суда по правам человека по выявлению структурных недостатков национальных правовых систем и предложению путей к их устранению, Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание и на наличие проблем, связанных с возможными отступлениями от принципа субсидиарности, на основе которого Европейский Суд по правам человека призван осуществлять возложенные на него полномочия, что, в свою очередь, может приводить к конфликту с конституционным законодателем, полномочия которо-

го основаны на принципах государственного суверенитета, верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в правовой системе России, составной частью которой является Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации.

5. Выявление действительного смысла положения статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в российской правовой системе предполагает также анализ его регулирующей роли в контексте соответствующего федерального законодательства и сложившейся практики ограничения избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, с точки зрения критериев соразмерности и дифференцированности.

5.1. Статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации связывает предусмотренное ею ограничение избирательных прав с наличием двух оснований – уголовно-правового, вытекающего из приговора суда, которым гражданину назначено наказание в виде лишения свободы, и уголовно-исполнительного, заключающегося в отбывании такого наказания в местах лишения свободы. Соответственно, данное ограничение действует в течение периода фактического нахождения осужденного к лишению свободы в условиях изоляции от общества по вступившему в силу приговору суда.

При этом статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации однозначно фиксирует, осужденные какой категории не вправе избирать и быть избранными – «граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Определение же того, что из себя представляет лишение свободы как вид уголовного наказания, связанный с изоляцией осужденного от общества в местах лишения свободы, и в чем его отличие от других видов уголовного наказания, связанных с ограничением свободы, и от иных мер, связанных с законным содержанием под стражей, но не являющихся уголовным наказанием, равно как и определение самих мест лишения свободы и режимов отбывания наказания в них являются в силу статьи 71 (пункт «о») Конституции Российской Федерации прерогативой федерального законодателя.

Наполнение конституционного понятия лишения свободы как уголовного наказания конкретным содержанием осуществляется Уголовным кодексом Российской Федерации, который устанавливает, как следует из части второй его статьи 2, основание и принципы уголовной ответственности, определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений.

По смыслу части первой статьи 56 УК Российской Федерации, формулировка «граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» означает «осужденные, изолированные от общества в колониях-поселениях, воспитательных колониях, лечебных исправительных учреждениях, исправительных колониях либо в тюрьмах», т. е. под «лишением свободы» в контексте статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации следует понимать специальный вид уголовного наказания – в отличие от сходных видов уголовного наказания, связанных с ограничением свободы в широком смысле, таких как принудительные работы, ограничение свободы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части (статья 44 УК Российской Федерации). В частности, такой вид уголовного наказания, как арест, также представляющий собой изоляцию осужденного от общества, не является лишением свободы в уголовно-правовом смысле.

Это означает, что только лишение свободы в его специальном уголовно-правовом значении – как отдельного и самостоятельного вида наказания –

влечет за собой содержание в местах лишения свободы, определенных в части первой статьи 56 УК Российской Федерации, и, соответственно, лишение осужденного права избирать.

Между тем в постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России» (пункт 31) для перевода содержащегося в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации понятия «лишение свободы» использован термин «*detention*». В связи с этим необходимо иметь в виду, что понятие «лишение свободы» (*imprisonment*) как вид уголовного наказания, по смыслу статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статей 44, 56 и 57 УК Российской Федерации, не совпадает по своему содержанию с используемым в пункте 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод понятием «лишение свободы в соответствии с законом» (*deprivation of liberty by law*) как любое законное задержание, заключение под стражу, содержание под стражей (*detention*), разновидностью которого является «законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом» (*the lawful detention of a person after conviction by a competent court*) (подпункт «а»), т. е. уголовное наказание, наряду с другими разновидностями «лишения свободы в соответствии с законом» посредством законного задержания, заключения под стражу, содержания под стражей, которые уголовным наказанием не являются (подпункты «b», «c», «d», «e», «f»).

Европейский Суд по правам человека в своем толковании пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод исходит из того, что лишение свободы (*deprivation of liberty by law*) может приобретать разнообразные формы, не всегда совпадающие с классическим тюремным заключением; различие между лишением свободы и ограничением свободы состоит лишь в степени или интенсивности, а не в самом характере или сути; их восприятие должно основываться не на формальных, а на существенных признаках, таких как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества и семьи, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц (постановления от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (*Guzzardi*) против Италии», от 28 октября 1994 года по делу «Мюррей (*Murray*) против Соединенного Королевства», от 12 февраля 2009 года по делу «Нолан и К. (*Nolan & K.*) против России», от 16 июля 2015 года по делу «Алексей Борисов против России» и др.).

Таким образом, по своему правоприменительному эффекту лишение активного избирательного права в контексте статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, охватывая собой исключительно лиц, реально отбывающих по приговору суда наказание в виде лишения свободы в том его значении, как оно определено статьями 56 и 57 УК Российской Федерации, и не затрагивая тех, кто на основании приговора суда претерпевает наказание иных видов, сопоставимых по своей сути с лишением свободы (принудительные работы, арест и др.), не влечет за собой общего и недифференцированного ограничения активного избирательного права всех граждан, лишенных свободы по решению суда, — в интерпретации этого понятия Европейским Судом по правам человека.

5.2. Как следует из постановлений по делам «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) (пункты 106, 108 и 110) и «Анчугов и Гладков против России» (пункт 100), преступления, за которые установлено наказание в виде лишения свободы на срок три года и более, признаются Европейским Судом по правам человека «достаточно серьезными» для того, чтобы служить основанием — без нарушения требования соразмерности — для лишения лиц, виновных в их совершении, избирательных прав в силу прямого

указания закона (причем не только в период отбывания наказания, но и в течение двух лет после освобождения); лицо же, приговоренное к лишению свободы на срок пять лет и более, по решению суда может быть лишено избирательных прав пожизненно.

Согласно статье 15 «Категории преступлений» УК Российской Федерации в зависимости от характера и степени общественной опасности деяния, предусмотренные данным Кодексом, подразделяются на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления (часть первая); при этом преступлениями небольшой тяжести признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное данным Кодексом, не превышает трех лет лишения свободы (часть вторая), преступлениями средней тяжести — умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает пяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание превышает три года лишения свободы (часть третья), тяжкими преступлениями — умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает десяти лет лишения свободы (часть четвертая), особо тяжкими преступлениями — умышленные деяния, за совершение которых данным Кодексом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание (часть пятая).

Наказание в виде лишения свободы согласно части первой статьи 56 УК Российской Федерации может быть назначено судом осужденному, совершившему впервые преступление небольшой тяжести, лишь при наличии отягчающих обстоятельств, перечисленных в статье 63 данного Кодекса, за исключением трех видов преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (часть первая статьи 228, часть первая статьи 231 и статья 233 УК Российской Федерации), или только если соответствующей статьей Особенной части данного Кодекса лишение свободы предусмотрено как единственный вид наказания (в настоящий момент такие статьи в Уголовном кодексе Российской Федерации отсутствуют).

Согласно статье 60 УК Российской Федерации лицу, признанному виновным в совершении преступления, назначается справедливое наказание в пределах, предусмотренных соответствующей статьей Особенной части данного Кодекса, и с учетом положений его Общей части; более строгий вид наказания из числа предусмотренных за совершенное преступление назначается только в случае, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение целей наказания (часть первая); при назначении наказания учитываются характер и степень общественной опасности преступления и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи (часть третья).

По смыслу приведенных положений, российский уголовный закон практически полностью исключает возможность применения лишения свободы к лицам, впервые совершившим преступления небольшой тяжести при отсутствии отягчающих обстоятельств, а значит, не допускается и ограничение их избирательных прав. Суды с учетом этих положений назначают за совершение преступлений небольшой тяжести наказание в виде реального лишения свободы (с отбыванием наказания в колонии-поселении или — принимая во внимание обстоятельства совершения преступления и личности виновного — в исправительной колонии) лишь в случаях, когда приходят к выводу о невозможности исправления виновного без изоляции от общества. Основанием для назначения такому лицу наказания в виде ли-

шения свободы — в соответствии со статьями 56, 60 и 63 УК Российской Федерации и по сложившейся на их основе практике — служит совершение им преступления небольшой тяжести в период испытательного срока, назначенного по предыдущему приговору суда, либо в период неотбытого срока наказания, назначенного по приговору суда, либо после условно-досрочного освобождения от отбывания наказания в виде лишения свободы, а также при повторности преступлений. Помимо этого, назначаемое судом наказание — с учетом предписаний частей первой и третьей статьи 60 УК Российской Федерации и положений его Особенной части — может быть не связано с лишением свободы и в случае совершения лицом преступления средней тяжести и даже тяжкого преступления.

Исходя из того что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить (статья 15, часть 1, Конституции Российской Федерации), суды, приговаривая лицо к лишению свободы за совершение преступления средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления хотя и небольшой тяжести, но при наличии отягчающих обстоятельств, обязаны принимать во внимание тот факт, что такой приговор будет означать для осужденного и предписываемое статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение его избирательных прав.

Таким образом, в контексте действия статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации в системе уголовного законодательства и основанной на нем судебной практики приговор суда — это не только формальное основание для лишения лица свободы, но и главный непосредственный источник его специального правового статуса как осужденного, отбывающего наказание в местах лишения свободы, что влечет для него и ограничение избирательных прав, которое, будучи следствием такого наказания, осуществляется, по сути, не автоматически, а дифференцированно, поскольку само наказание в виде лишения свободы назначается сообразно конкретным обстоятельствам дела, с учетом таких факторов, как характер и тяжесть совершенного преступления и поведение преступника (в том числе с учетом наличия или отсутствия смягчающих и отягчающих обстоятельств).

5.3. Содержащийся в постановлении «Анчугов и Гладков против России» вывод о чрезмерной массовости ограничения в России избирательных прав осужденных к лишению свободы сам же Европейский Суд по правам человека признает имеющим лишь характер предположения, принимаемого в качестве основания для вынесения решения только потому, что Россия как государство-ответчик не привела примеров из национальной судебной практики, подтверждающих, что активного избирательного права лишаются только лица, осужденные за совершение наиболее серьезных преступлений (пункты 101 и 104).

При этом Европейский Суд по правам человека явно имеет в виду не примеры, опирающиеся на конкретные судебные акты (решение Липецкого областного суда как раз приведено им и проанализировано), а статистические данные, используемые в его практике в качестве средства доказывания по делам о дискриминации, в том числе электоральной, что можно отнести к *modus operandi* (например, в решении от 6 января 2005 года по делу «Хоогендийк (*Hoogendijk*) против Нидерландов» Европейский Суд по правам человека посчитал приведение одной из сторон официальных статистических данных достаточным основанием для переложения бремени доказывания на противоположную сторону).

Однако официальная статистика по рассматриваемому вопросу в России ведется. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (www.cdep.ru), доля осужденных к реальному лишению свободы за преступления небольшой тяжести с 2011 года по 2015 год находится в пределах 8,8–11,5%, в то время как доля осужденных к реальному лишению свободы за преступления средней тяжести составляет 18–32%, за тяжкие 46–47%, за особо тяжкие 91–95%. В частности, в 2015 году по всем уголовным делам в России были осуждены 733 607 человек, в том числе 342 267 человек за совершение преступлений небольшой тяжести, а из них к реальному лишению свободы (по общему правилу, с отбыванием наказания в колониях-поселениях) осуждены лишь 36 218 человек, т. е. 10,58%, а значит, остальные 306 049 осужденных за преступления этой категории не были лишены свободы и, соответственно, избирательных прав. Учитывая, что всего к реальному лишению свободы за все виды преступлений в 2015 году был осужден 211 121 человек, число осужденных за преступления небольшой тяжести, не попавших в места лишения свободы и потому не лишенных избирательных прав, почти в 10 раз превышает число приговоренных к лишению свободы за совершение преступлений небольшой тяжести и почти в 1,5 раза — число приговоренных за все вместе взятые преступления к лишению свободы и, соответственно, всех отстраненных от участия в выборах вследствие направления для отбывания наказания в места лишения свободы. В том же году за преступления средней тяжести было осуждено 176 665 человек, из них к лишению свободы — 53 363 (30,21%); за тяжкие — 172 782 человека, из них к лишению свободы — 81 906 (47,4%); за особо тяжкие — 41 903 человека, из них к лишению свободы — 39 634 (94,5%).

Приведенными официальными данными — с учетом обязанности судов при назначении наказания принимать во внимание, что осужденные, направляемые в места лишения свободы, ограничиваются в избирательных правах, — опровергаются доводы об отсутствии в российской правовой и судебной системе эффективной дифференциации, соразмерности и «неавтоматизма», позволяющих подходить к решению вопроса об ограничении избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, в духе благоприятствования базовому принципу всеобщности избирательного права.

5.4. Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что его функция, в принципе, заключается в рассмотрении вопроса о совместности мер, предусмотренных национальным законодательством, с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод и что именно государство-ответчик под надзором Комитета Министров должно выбирать средства, подлежащие применению в национальном правопорядке для выполнения своего обязательства по статье 46 Конвенции (постановление от 12 мая 2005 года по делу «Оджалан (*Ocalan*) против Турции»). В постановлениях по делам, в которых имело место систематическое нарушение положений Конвенции, Европейский Суд по правам человека с целью содействия государству-ответчику в выполнении им этого обязательства указывал тип меры, которую можно было бы принять для прекращения сложившейся ситуации (постановления от 22 июня 2004 года по делу «Брониовский (*Broniowski*) против Польши» и от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (*Hirst*) против Соединенного королевства» (№ 2). Если же установленное нарушение Конвенции по своему характеру было таково, что ограничивало выбор мер, необходимых для его исправления, Европейский Суд по правам человека мог указать только одну меру (постановление от 8 апреля 2004 года по делу «Ассанидзе (*Assanidze*) против Грузии»).

В постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд по правам человека предлагает Российской Федерации исполнить его решение либо посредством каких-либо форм политического процесса, либо путем гармоничного – в свете положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод – толкования Конституции Российской Федерации компетентными органами, в первую очередь Конституционным Судом Российской Федерации, таким образом, чтобы скоординировать их действие и избежать каких-либо коллизий между ними.

Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что предложенное им в настоящем Постановлении толкование статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Уголовного кодекса Российской Федерации, включая его статьи 15, 56, 58, 60 и 63, и основанной на них судебной практикой позволяет избежать подобных коллизий, касающихся ограничений избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда.

5.5. Вместе с тем федеральный законодатель не лишен возможности, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

Так, в силу пункта «а» части первой статьи 58 УК Российской Федерации лицам, осужденным к лишению свободы за преступления, совершенные по неосторожности, а также лицам, осужденным к лишению свободы за совершение умышленных преступлений небольшой и средней тяжести, ранее не отбывавшим лишение свободы, отбывание лишения свободы, по общему правилу, назначается в колониях-поселениях, представляющих собой, как следует из статей 128 и 129 УИК Российской Федерации, исправительные учреждения с полусвободным режимом отбывания наказания, задача которых – исправление и адаптация осужденных к условиям жизни на свободе. Такой режим в значительной мере приближается к режиму отбывания наказания, ограничивающему свободу осужденных комплексом устанавливаемых судом ограничительных условий (обязанностей) и запретов, исполняемых ими без изоляции от общества под надзором специализированного государственного органа (часть первая статьи 53 УК Российской Федерации, статьи 47¹ и 50 УИК Российской Федерации).

В соответствии со статьей 129 УИК Российской Федерации осужденные, отбывающие лишение свободы в колонии-поселении, ограничены в свободе передвижения, но содержатся без охраны, могут свободно передвигаться по территории колонии-поселения и вне колонии в пределах муниципального образования, на территории которого она расположена; осужденным может быть разрешено проживание со своими семьями на арендованной или собственной жилой площади на территории колонии-поселения или за ее пределами, но в границах муниципального образования, на территории которого расположена колония-поселение. Практически такие осужденные приобретают статус, который – в сравнении с иными режимами отбывания наказания в виде лишения свободы – характеризуется существенно меньшим объемом ограничений: они могут носить гражданскую одежду, иметь при себе деньги и ценные вещи, получать посылки, передачи и бандероли; могут иметь свидания без ограничения их количества; вправе работать, а также обучаться по заочной форме в образовательных организациях высшего образования и профессиональных образовательных организациях.

С учетом этого федеральный законодатель правомочен внести в уголовное и уголовно-исполнительное законодательство изменения, в соответ-

ствии с которыми отбывание наказания в колониях-поселениях лицами, осужденными к лишению свободы за преступления, совершенные по неосторожности, а также лицами, осужденными к лишению свободы за совершение умышленных преступлений небольшой и средней тяжести, ранее не отбывавшими лишение свободы, — как разновидность режима лишения свободы в смысле статьи 56 УК Российской Федерации — было бы трансформировано в отдельный вид уголовного наказания, на который не распространяется ограничение, предусмотренное статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

6. Согласно статье 34 «Индивидуальные жалобы» Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский Суд по правам человека может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения государством-ответчиком их прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней; Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Следовательно, дело о предполагаемом нарушении активного избирательного права, гарантируемого статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не может быть разрешено без рассмотрения его *in concreto*. В соответствии с этим требованием Европейский Суд по правам человека указал в постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России», что в делах, возникающих из индивидуальных жалоб, его задача заключается не в абстрактном контроле соответствующего законодательства или оспариваемой практики, а должна, насколько это возможно, ограничиваться, без утраты видения общего контекста, исследованием вопросов, поднимаемых в рассматриваемых им делах (пункт 51). Соответственно, в данном случае задача Европейского Суда по правам человека состояла не в контроле *in abstracto* совместимости с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а в определении *in concreto* последствий ее применения для прав заявителей, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 52).

Исходя из установленных самим Европейским Судом по правам человека стандартов лишение избирательных прав за серьезные преступления, т. е. наказываемые лишением свободы на срок три года и более, не может считаться нарушением принципа соразмерности. Граждане же С. Б. Анчугов и В. М. Гладков были осуждены (в порядке замены смертной казни) к пятнадцати годам лишения свободы за совершение особо тяжких преступлений и в связи с этим лишены избирательных прав, поэтому их нельзя считать жертвами правонарушения, а их права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, — нарушенными. Следовательно, в этом смысле постановление «Анчугов и Гладков против России» является, по существу, актом абстрактного нормоконтроля (*in abstracto*) со стороны Европейского Суда по правам человека.

7. В силу сложившейся практики исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека предполагает также принятие государством-ответчиком мер индивидуального характера, которые преследуют цель прекращения выявленных нарушений, продолжающихся во времени, и устранения последствий нарушений, совершенных в прошлом, с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, которая имела место до нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*restitutio in integrum*). Однако такое восстановление невозможно, если, учитывая сам характер

нарушения, нельзя воссоздать ситуацию в том виде, в каком она существовала до совершения нарушения.

Граждане С. Б. Анчугов и В. М. Гладков не имели права голосовать на выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, состоявшихся в период с 2000 года по 2008 год. Поскольку проведение этих выборов заново в настоящее время неосуществимо, исполнение мер индивидуального характера (*restitutio in integrum*) в отношении указанных граждан не представляется возможным.

Законодательством Российской Федерации предполагается также принятие мер индивидуального характера, выражающихся в пересмотре судебных решений национальных судов по делу гражданина, в отношении которого Европейский Суд по правам человека констатировал нарушение положений Конвенции (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 года № 27-П). Порядок такого пересмотра предусмотрен отраслевым российским законодательством (пункт 2 части четвертой статьи 413 УПК Российской Федерации, пункт 4 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункт 4 части 3 статьи 311 АПК Российской Федерации, пункт 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Между тем граждане С. Б. Анчугов и В. М. Гладков были осуждены за совершение особо тяжких преступлений и не могли – даже согласно критериям, выработанным Европейским Судом по правам человека, – рассчитывать на доступ к избирательным правам, а потому пересмотр судебных решений по их делам и возмещение им какого-либо ущерба невозможно.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 104⁴ Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» (жалобы № 11157/04 и № 15162/05), принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и тем самым изменение основанной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, – невозможным, поскольку предписание статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью означает императивный запрет, согласно которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом.

2. Признать исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер общего ха-

рактера, обеспечивающих справедливость, соразмерность и дифференциацию применения ограничений избирательных прав, – возможным и реализуемым в российском законодательстве и судебной практике, поскольку в соответствии со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими ее положениями Уголовного кодекса Российской Федерации, по общему правилу, исключается наказание в виде лишения свободы и тем самым лишение избирательных прав осужденных, совершивших впервые преступления небольшой тяжести, а за преступления средней тяжести и тяжкие преступления лишение свободы, как более строгий вид наказания из числа предусмотренных Особенной частью данного Кодекса за совершение соответствующего преступления, назначается по приговору суда и, следовательно, влечет лишение избирательных прав только в том случае, если менее строгий вид наказания не может обеспечить достижение целей наказания.

Вместе с тем, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 32 (часть 3), и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, федеральный законодатель правомочен, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

3. Признать исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер индивидуального характера, которые предусмотрены действующим законодательством Российской Федерации, – в отношении граждан С. Б. Анчугова и В. М. Гладкова невозможным, поскольку указанные граждане были приговорены к лишению свободы на длительные сроки за совершение особо тяжких преступлений, а потому не могли рассчитывать – даже согласно критериям, выработанным Европейским Судом по правам человека, – на доступ к избирательным правам.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Особое мнение
судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
С. М. Казанцева

1. В своем запросе, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации в январе 2016 года в порядке статей 104¹ и 104² Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Министерство юстиции Российской Федерации просит признать невозможным исполнение постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (жалобы № 11157/04 и № 15162/05) в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

По мнению заявителя, основанием для направления запроса является заключение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 января 2015 года о невозможности исполнения указанного постановления Европейского Суда по правам человека в связи с тем, что оно основывается на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1) в истолковании, расходящемся с Конституцией Российской Федерации, ее статьей 32 (часть 3), согласно которой не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в 2015 году сама обращалась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом по тому же поводу. Но в принятии данного запроса ей было отказано как ненадлежащему заявителю (Определение от 6 октября 2015 года № 2055-О).

Министерство юстиции Российской Федерации в своем запросе указывает, что толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, содержащееся в указанном постановлении Европейского Суда по правам человека, противоречит положению части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, а потому его исполнение будет означать нарушение положений Конституции Российской Федерации.

В своем постановлении от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против Россий-

ской Федерации» Европейский Суд по правам человека пришел к выводу, что Российская Федерация «не смогла обеспечить право заявителей на голосование, гарантированное статьей 3 Протокола №1 Конвенции», поскольку часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации и основанное на ней избирательное законодательство и судебная практика лишают избирательных прав не только тех осужденных, которые отбывают длительное наказание в тюрьме за тяжкие и особо тяжкие преступления (к числу которых относятся и заявители), но и всех остальных, в том числе тех, кому назначены минимальные сроки (от двух месяцев) лишения свободы.

Из данного постановления следует, что Европейский Суд по правам человека не требует от Российской Федерации наделить избирательными правами всех граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, включая тех, кто был осужден к пожизненному лишению свободы, а, ссылаясь на дело «Скоппола против Италии», предлагает внести в законодательство о выборах такие изменения, которые позволили бы отказаться от общего, автоматического и неизбирательного лишения избирательных прав, предоставив их тем осужденным, которые отбывают наказание в виде лишения свободы за незначительные преступления.

Но Министерство юстиции Российской Федерации, ссылаясь на заключение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, полагает, что запрет, установленный частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, является абсолютным и исключаящим любое его истолкование в пользу расширения защиты избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Действительно, вопрос, поставленный в данном обращении, является весьма непростым. Он вызвал дискуссии в отечественной и зарубежной юридической литературе. На его сложность обратил внимание и Европейский Суд по правам человека в указанном постановлении и затем Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от

14 июля 2015 года № 21-П по делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» служит характерным примером наиболее очевидного расхождения с положениями Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что в деле по запросу группы депутатов Конституционный Суд Российской Федерации не рассматривал вопрос о возможности исполнения данного решения Европейского Суда по правам человека.

Содержащееся в приведенном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации утверждение о том, что указанное постановление Европейского Суда по правам человека прямо противоречит статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а согласие Российской Федерации на исполнение такого постановления означало бы нарушение ею статей 15 (часть 1), 32 (часть 3) и 79 Конституции Российской Федерации, не может рассматриваться как правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, имеющая преюдициальный характер в данном деле, поскольку ни вопрос о соответствии постановления Европейского Суда по правам человека Конституции Российской Федерации, ни тем более вопрос о возможности исполнения того же постановления не являлись предметом рассмотрения по тому делу.

Таким образом, предметом рассмотрения по данному делу является разрешение вопроса о возможности исполнения Российской Фе-

дерацией постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации».

2. Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2).

Приведенные конституционные положения соотносятся с пунктом «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в силу которого каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, и статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая, провозглашая право на свободные выборы, предусматривает обязанность государства проводить их с разумной периодичностью путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Право избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право) в органы государственной власти и органы местного самоуправления является элементом конституционного статуса гражданина. Конституционной природой избирательных прав гарантируется их всеобщий и равный характер и предопределяется обязанность государства в лице федерального законодателя создавать условия, которые обеспечивали бы адекватное выражение воли народа, всех граждан России.

Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, права граждан избирать и быть избранными посредством свободных выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе всеобщего и равного избирательного права, гарантирован-

ные статьями 3 и 32 Конституции Российской Федерации, не являются абсолютными. Первое и основное ограничение избирательных прав установлено в самой статье 32 Конституции. В соответствии с ее частью 3 «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Однако, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова, это исключение из принципа всеобщности избирательных прав граждан тоже нельзя считать единственным и абсолютным: ограничение избирательных прав, установленное в части 3 статьи 32, в свою очередь, может быть дополнено и подвергнуто определенным изменениям при соблюдении вытекающих из Конституции Российской Федерации и указанных в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации критериев. К таким критериям Конституционный Суд Российской Федерации относит: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3); все равны перед законом и судом (статья 19, часть 1); государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 19, часть 2); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2); права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты ос-

нов конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3). В силу указанных требований Конституции Российской Федерации такие ограничения не должны искажать основное содержание данного конституционного права и посягать на само его существо; иное ведет к его умалению и отмене (постановления от 30 октября 2003 года № 15-П, от 16 июня 2006 года № 7-П, от 22 июня 2010 года № 14-П и др.).

Исходя из того что избирательное право граждан не может быть признано абсолютным в демократическом государстве, Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующими Конституции Российской Федерации те законодательные акты, которые, выходя за рамки части 3 ее статьи 32, сужали круг избираемых и избирателей. Как было отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П, хотя непосредственно в Конституции Российской Федерации установлено, что не имеют права избирать и быть избранными только граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, однако это – в контексте положений статей 3 и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с закрепленными в других ее статьях критериями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, части 2 и 3) – не дает оснований к истолкованию, исключающему возможность ограничения пассивного избирательного права федеральным законом в отношении определенных категорий лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 757-О-О). В системе конституционных прав и свобод ограничение избирательных прав применительно к перечисленным в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации категориям граждан представляет собой специальный запрет, который ввиду его особой значимости выделен конституционным законодателем как отдельный случай непосредственно в тексте Конституции. Но другие ограничения избирательных прав этим запретом не исключаются. Иное, по мнению Конституционного Суда Российской Федера-

ции, означало бы, что после отбытия срока наказания в местах лишения свободы даже за особо тяжкие преступления против личности, общественной безопасности, здоровья населения, основ конституционного строя и безопасности государства, против государственной власти, против мира и безопасности человечества право быть избранным, равно как и право занимать выборные публичные должности не могли бы быть ограничены, что несовместимо с обязанностью демократического государства, основанного на принципах верховенства права, обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина и других конституционно значимых ценностей, ставших объектом преступного посягательства.

Следуя этой логике, Конституционный Суд Российской Федерации не мог не признать, что само по себе законодательное ограничение избирательных прав граждан, ранее судимых за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления, отбывших наказание и даже не имеющих судимости, хотя это непосредственно не предусмотрено в статье 32, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации не исключает возможность распространительного толкования положений части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Но если такое толкование допустимо для тех случаев, когда законодатель ограничивает избирательные права граждан, то из смысла статей 1, 2, 3, 17, 18, 32 (части 1 и 2) и 55 Конституции Российской Федерации следует, что тем более это возможно в тех случаях, когда речь идет о расширении таких прав.

Примером расширения избирательных прав, примененного федеральным законодателем, правда, не связанного с частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, является положение пункта 10 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Как следует из части 2 статьи 32 Конституции, только граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Но данным законоположением предусматривается, что «на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие

на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации». Аналогичная норма содержится в статье 3 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако следует отметить, что в международных договорах, заключенных Российской Федерацией, такое право подтверждается крайне редко и не достаточно определено. Но на практике граждане Белоруссии, Киргизии и Туркменистана в некоторых регионах России допускались к участию в отдельных выборах в органы местного самоуправления¹.

Следовательно, в случае если бы федеральный законодатель, предоставив части граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, активное или пассивное избирательное право, сузил бы ограничение избирательных прав, установленное частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, то такое правовое регулирование не могло бы быть признано нарушающим Конституцию Российской Федерации.

Как справедливо отмечено в заключении Института права и публичной политики по данному делу, предусмотренный статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации запрет представляет собой максимально, а не минимально допустимую меру ограничения избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, которую вправе установить федеральный законодатель. Но данная норма вовсе не обязывает автоматически лишать всю эту категорию граждан избирательных прав. По смыслу данной нормы в системной связи с другими положениями Конституции, законодатель имеет возможность наделить избирательными правами значительную или, по крайней мере, незначительную часть этой категории граждан.

Но в том случае, когда необходимость ограничить запрет на участие в выборах вытекает

¹ <http://maxpark.com/community/1039/content/2118402>.

из международно-правовых обязательств Российской Федерации, федеральный законодатель не только может, но и должен воспользоваться своим правом на понижение допустимой статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации максимальной меры ограничения избирательных прав граждан для исполнения нормы Конвенции в ее истолковании, которое дано в постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Анчуггов и Гладков против Российской Федерации».

3. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П, поскольку Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации является составной частью ее правовой системы, государство обязано исполнять вынесенное на основании положений Конвенции постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе против России в отношении участвующих в деле лиц и в рамках конкретного предмета спора. При этом реализация предусматриваемых постановлением Европейского Суда по правам человека мер как индивидуального (*individual*), так и общего (*general*) характера должна осуществляться в соответствии со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации также на началах признания такого постановления составной частью российской правовой системы.

Будучи связанной требованием соблюдать вступивший в силу международный договор, каковым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация, тем не менее, обязана обеспечивать в рамках своей правовой системы верховенство Конституции Российской Федерации, что вынуждает ее в случае возникновения каких-либо коллизий в этой сфере — притом что Конституция Российской Федерации и Конвенция о защите прав человека и основных свобод основаны на одних и тех же базовых ценностях защиты прав и свобод человека и гражданина — отдавать предпочтение требованиям Конституции Российской Федерации и тем самым не следовать буквально постановлению Европейского Суда по правам человека только в том случае, если Конституция Российской Федерации (в том числе в ее истолковании Конституционным Судом Российской Федерации) более полно по сравнению с соответствующими положениями Кон-

венции в их истолковании Европейским Судом по правам человека обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в балансе с правами и свободами иных лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Следовательно, в том случае, если Конституция Российской Федерации (в том числе в ее истолковании Конституционным Судом Российской Федерации) менее полно по сравнению с соответствующими положениями Конвенции в их истолковании Европейским Судом по правам человека обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в балансе с правами и свободами иных лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), Российская Федерация должна отдавать предпочтение требованиям Конвенции и тем самым следовать буквально постановлению Европейского Суда по правам человека.

То, что в данном случае Конвенция в ее истолковании Европейским Судом по правам человека более полно обеспечивает защиту избирательных прав граждан, в том числе в балансе с правами и свободами иных лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), сомнений не вызывает.

В порядке реализации конституционных установлений Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и тем самым признала ее составной частью своей правовой системы, а юрисдикцию Европейского Суда по правам человека в силу статьи 46 Конвенции *ipso facto* и без специального соглашения — обязательной по вопросам толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней в случаях их предполагаемого нарушения Российской Федерацией (согласно пункту 1 данной статьи Конвенции в редакции Протокола от 13 мая 2004 года № 14 Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами).

Российская Федерация, как и другие участники Конвенции, обязана исполнять вынесенное на основании положений Конвенции постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе против нее в отношении участвующих в деле лиц и в рамках конкретного предмета спора даже в тех случаях, когда, по ее мнению, истолкование отдельных положений Конвенции, данное Европейским

Судом по правам человека, расходится с их смыслом, из которого исходила Российская Федерация и другие Высокие Договаривающиеся Стороны при подписании и ратификации Конвенции. При этом реализация предусматриваемых постановлением Европейского Суда по правам человека мер как индивидуального, так и общего характера должна осуществляться в соответствии со статьями 15 (часть 4) и 46 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Международно-правовое обязательство Российской Федерации по использованию дифференцированного и соразмерного подхода к лишению избирательного права лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, вытекает не только из Конвенции, но и из других международных договоров, участником которых она является.

В частности, раскрывая содержание пункта «б» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, Комитет по правам человека в Замечаниях общего порядка № 25 от 12 июля 1996 года² отметил, что если национальное законодательство предусматривает лишение граждан активного избирательного права, то, во-первых, основания для такого ограничения должны быть объективными и разумными; во-вторых, если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору. Следуя данной логике, Комитет по правам человека в своих Соображениях от 21 марта 2011 года №1410/2005 по делу «Евдокимов и Резанов против Российской Федерации» (CCPR/C/101/D/1410/2005, 9 мая 2011 года) установил нарушение Российской Федерацией статьи 25 Пакта как в отдельности, так и во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 2 Пакта, поскольку государство-участник, чье законодательство предусматривает безоговорочное лишение избирательного права любого лица, приговоренного к тюремному заключению на определенный срок, не привело никаких аргументов в обоснование того, каким образом установленные в данном

конкретном случае ограничения отвечают предусмотренному Пактом критерию обоснованности.

Кроме того, ряд иных документов в области международной защиты прав человека свидетельствует о тенденции к отказу от абсолютного запрета на участие в выборах лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Кодекс добросовестной практики в сфере избирательного права, принятый Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) в 2002 году³, предусматривает, в частности, следующие критерии правомерного лишения права избирать и быть избранным: во-первых, лишение избирательных прав должно быть основано на состоянии дееспособности лица или осуждении лица за совершение тяжкого преступления; во-вторых, лицо может быть лишено политических прав только по прямому указанию на это в приговоре; в-третьих, должен соблюдаться принцип пропорциональности, причем условия лишения лица его права выдвигать свою кандидатуру на выборах могут быть менее строгими, чем условия лишения этого лица активного избирательного права. В Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1714 (2005) «Об устранении ограничений избирательных прав» содержится обращенный к государствам – членам Совета Европы призыв пересмотреть имеющиеся в их национальных законодательствах ограничения избирательных прав заключенных в целях отмены таких ограничений, которые более не являются необходимыми и соразмерными с точки зрения достижения правомерной цели⁴. Кроме того, как указывается

² UN Human Rights Committee. CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Sendee. 12 July 1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. URL: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

³ Code of Good Practice in Electoral Matters. Adopted by the European Commission For Democracy Through Law at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1459 (2005). On abolition of restrictions on the right to vote. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17364&lang=en>.

в документе, современный подход к лишению активного избирательного права осужденных заключается в том, что данная мера может применяться лишь за совершение преступлений против демократических ценностей (в частности, фальсификация результатов выборов, незаконное давление на избирателей и кандидатов, участие в террористической деятельности и др.) (пункт 8).

Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации исполнение постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» является возможным и необходимым, поскольку статья 32 Конституции Российской Федерации не исключает возможность внесения федеральным законодателем изменений в действующее правовое регулирование с целью отказаться от абсолютного, автоматического запрета изби-

рать и быть избранными гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда.

При этом не требуется внесения изменений в Конституцию Российской Федерации. Федеральный законодатель вправе либо пойти по пути непосредственного предоставления избирательных прав гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, путем внесения соответствующих изменений в законодательство о выборах, не внося существенных изменений в уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, либо оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации **В. Г. Ярославцева**

Указанным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации было признано невозможным исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» (жалобы № 11157/04 и № 15162/05), принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и тем самым изменение осно-

ванной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, поскольку предписание статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью означает императивный запрет, согласно которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом (пункт 1).

В отличие от указанной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации полагаю возможным исполнение поста-

новления Европейского Суда по правам человека в части мер общего характера по следующим основаниям.

В своем постановлении Европейский Суд по правам человека сформулировал следующие меры общего характера при решении вопроса о праве на голосование осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, подчеркнув, что в данном деле государство-ответчик может применять различные подходы, рассмотреть все возможные пути в этом отношении и принять решение о том, может ли быть достигнуто соблюдение статьи 3 Протокола № 1 посредством каких-либо форм политического процесса или путем гармоничного толкования Конституции Российской Федерации компетентными органами, в первую очередь Конституционным Судом Российской Федерации, в свете положений Конвенции таким образом, чтобы скоординировать их действие и избежать каких-либо коллизий между ними, и тем самым принять решение о совместимости действующих мер с положениями Конвенции.

Не вызывает сомнения изложенный в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации тезис, что предписания статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью означают императивный запрет, согласно которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом.

На первый взгляд может показаться, что вопрос исчерпан и какие-либо иные рассуждения в свете указанного императива излишни. Однако из приведенного текста усматривается, что Конституция Российской Федерации не находится в «гордом одиночестве» в правовом поле России и действует непосредственно в правовой системе, в которой, в частности, действует и уголовное право, на основании положений которого осужденные по приговору суда отбывают наказание в местах лишения свободы.

В связи с этим Европейский Суд по правам человека справедливо указывает, что статья 1 Конвенции требует, чтобы Высокие Договаривающиеся Стороны «обеспечивали каждому, находящемуся под юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей

Конвенции». Данное положение распространяется на все соответствующие нормы и меры и не ограждает какую-либо часть «юрисдикции» государств-участников от проверки на предмет соответствия положениям Конвенции (см. постановления Большой Палаты по делам «Босфорус Хава Йоллари Туризм ве Тиджарет Аноним Ширкети против Ирландии» (*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*), № 45036/98, пункт 153, ECHR 2005 VI; «Нада против Швейцарии» (*Nada v. Switzerland*), № 10593/08, пункт 168, ECHR 2012; постановление Европейского Суда по делу «Аль-Саадон и Муфди против Соединенного Королевства» (*Al-Saadoon and Mufdhi v. The United Kingdom*), № 61498/08, пункт 128, ECHR 2010 (выдержки)).

Поэтому государства – участники Конвенции призваны продемонстрировать соответствие требованиям Конвенции в отношении своей «юрисдикции» в целом, принимая во внимание, что зачастую она осуществляется в первую очередь на основе Конституции (см. постановление Европейского Суда по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*), 30 января 1998 года, пункт 29 (сборник постановлений и решений Европейского Суда, 1998 год)).

Отсюда следует, в частности, что, ни в коей мере не умаляя самость конституционного положения, его самоидентичность, непосредственное содержание, вкладываемое в терминологический ряд «граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», определяется отраслевым законодательством – уголовным и уголовно-процессуальным.

Закрепляя отстранение граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, от осуществления права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, Конституция Российской Федерации не устанавливает порядок применения этой ограничительной меры. В соответствии с ее статьями 15 (части 1 и 2), 71 (пункты «а», «в», «о») и 76 (часть 1) решение всех вопросов, связанных нормативными правилами ее практической реализации, входит в круг полномочий федерального законодателя, а потому всеобъемлющее представление об основаниях, условиях и последствиях предусмотренного частью 3 статьи 32 Конституции Российской

Федерации электорального запрета невозможно без учета положений уголовного, уголовно-процессуального и иных отраслевых законодательств.

Согласно статье 56 УК Российской Федерации лишение свободы заключается в изоляции осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение, помещения в воспитательную колонию общего, строгого или особого режима либо в тюрьму (часть первая); лишение свободы устанавливается на срок от двух месяцев до двадцати лет (часть вторая); в случае частичного или полного сложения сроков лишения свободы при назначении наказаний по совокупности преступлений максимальный срок лишения свободы не может быть более двадцати пяти лет, по совокупности приговоров — более тридцати лет (часть четвертая). Статья 57 этого же Кодекса предусматривает, что за совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь, а также за совершение особо тяжких преступлений против общественной безопасности может устанавливаться пожизненное лишение свободы (часть первая); пожизненное лишение свободы не назначается женщинам, а также лицам, совершившим преступление в возрасте до восемнадцати лет, и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста (часть вторая).

Это означает, что по своему правоприменительному эффекту содержащееся в части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации ограничение активного избирательного права охватывает собой лиц, реально отбывающих по приговору суда наказания, предусмотренные статьями 56 и 57 УК Российской Федерации, и не затрагивает тех, кто претерпевает иные осуществляемые на основании судебных решений виды лишения свободы (административный арест, заключение под стражу, ограничение свободы, содержание в дисциплинарной воинской части и т. п.), не создает препятствий для участия в выборах в качестве избирателей большей части граждан, лишенных свободы в судебном порядке. Если же в дополнение к этому напомнить, что в срок отбывания наказания в виде лишения свободы засчитывается срок содержания под стражей (часть 3 статьи 72 УК Российской Федерации), который может составлять от двух месяцев до нескольких лет, а в случае применения домашнего ареста — срок домаш-

него ареста (часть десятая статьи 109 УПК Российской Федерации), а также учесть институт освобождения от наказания (глава 12 УК Российской Федерации), становится очевидным, что установленное частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации ограничение не влечет за собой отстранения от голосования на выборах всех, кто в судебном порядке подвергнут лишению свободы, подпадающему по своим существенным характеристикам под действие статьи 22 (часть 2) Конституции Российской Федерации и статьи 5 (пункт 1) Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Отсюда следует, что статья 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации однозначно фиксирует, какие категории граждан не вправе избирать или быть избранными, тем не менее состав этих категорий в любом случае в окончательном виде определяется федеральным законодателем, поскольку именно он на основании конституционных положений устанавливает, что из себя представляет лишение свободы (*imprisonment*) как специальный вид уголовного наказания, выражающегося в содержании осужденного в специальных местах лишения свободы, — в отличие от других разновидностей законного лишения свободы в широком смысле (*deprivation of liberty by law* — статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Таким образом, наполнение конкретным содержанием установленное частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации запрета осуществляется федеральным законодателем. Поэтому — притом что установление в рамках действующего конституционного регулирования механизма полноценной и всеохватывающей дифференциации применения ограничения активного избирательного права лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, не представляется возможным — не исключено рассмотрение законодателем путей частичной дифференциации этого ограничения в рамках развития и интерпретации понятий «лишение свободы», «место лишения свободы» и «содержание» в такого рода местах «по приговору суда».

Как предписано частью второй статьи 15 УК Российской Федерации, преступлениями небольшой тяжести признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное этим Кодексом, не превышает трех лет

лишения свободы. Исходя из этого преступления небольшой тяжести как таковые можно считать выведенными за пределы категорий «серьезных преступлений» (*serious offences*) согласно международно-правовым стандартам. Напомним, что сам Европейский Суд по правам человека в делах «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» и «Анчугов и Гладков против России» фактически признал, что преступления, наказываемые лишением свободы на срок три года и более, считаются заслуживающими особенно сурового наказания, а лишение лиц, совершивших тяжкие преступления, права голоса Суд посчитал не нарушающим критерий соразмерности.

В части первой статьи 56 УК Российской Федерации установлено, что наказание в виде лишения свободы может быть назначено судом осужденному, совершившему впервые преступление небольшой тяжести, только при наличии отягчающих обстоятельств, предусмотренных статьей 63 этого Кодекса, за исключением преступлений, предусмотренных частью первой статьи 228, статьями 231 и 233 данного Кодекса, или только если соответствующей статьей Особой части этого Кодекса лишение свободы предусмотрено как единственный вид наказания.

Таким образом, согласно российскому уголовному закону возможность применения лишения свободы к лицам, впервые совершившим преступления небольшой тяжести, при отсутствии отягчающих обстоятельств практически полностью исключена, а значит, не допускается и ограничение их избирательных прав.

Как следует из изложенного, адекватное конституционно-правовое толкование статьи 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями уголовного закона, в том числе со статьями 15, 56 и 57 УК Российской Федерации, позволяет избежать коллизий, касающихся ограничений избирательного права, и в связи с этим возможно исполнение мер общего характера, указанных Европейским Судом по правам человека по данному делу, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и тем самым достижение совместимости принимаемых мер с положениями Конвенции.

В заключение хотелось бы сказать следующее. Время от времени с той или иной периодичностью возникают определенные проблемы, связанные с исполнением решений Европейского Суда по правам человека госу-

дарством-ответчиком. В связи с этим, на мой взгляд, следует иметь в виду мудрые по своему содержанию основные правовые позиции Федерального конституционного суда ФРГ, сформулированные в решении второго сената от 14 октября 2004 года (дело Гёрюлю: решение от 14 октября 2004 года – №2 BvR 1481/04): «гарантии Конвенции оказывают влияние на толкование основных прав и принципов правового государства, закрепленных в Основном законе. Текст Конвенции и судебная практика Европейского Суда по правам человека служат на уровне конституционного права в качестве вспомогательной системы толкования при определении содержания и сферы действия основных прав и принципов правового государства, закрепленных в Основном законе, поскольку это не ведет к нежелательному, с точки зрения самой Конвенции (ср. ст. 53 ЕКПЧ), ограничению или умалению гарантий защиты основных прав, закрепленных в Основном законе (ср. BVerfGE 74; определение третьей палаты второго сената Федерального конституционного суда ФРГ от 20 декабря 2000 года). Такое конституционно-правовое значение международно-правового договора, направленного на обеспечение региональных гарантий защиты прав человека, является выражением приверженности Основного закона международному праву. Основной закон поощряет осуществление государственного суверенитета в рамках международного договорного права, а также международное сотрудничество и уважение общих правил международного права. Исходя из этого Основной закон следует интерпретировать, по возможности, таким образом, чтобы не возникал конфликт с международно-правовыми обязательствами ФРГ. Основной закон в программном ключе ориентирует немецкую публичную власть на международное сотрудничество (статья 24) и на европейскую интеграцию (статья 23)».

Как говорится, имеющий уши да услышит¹.

¹ Евангелие от Матфея (гл. 11, ст. 15).

Мнение
судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
К. В. Арановского

Положения статьи 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод не расходятся со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, если оставить конвенционным обязательствам их собственный согласованный сторонами смысл и не добавлять условий, которых при вступлении России в Конвенцию не было даже в предположении и которые она не могла принять впоследствии вопреки своей Конституции. Обычно несомненное — лишь видимость и существует до поры, пока не открылись предвзятые заблуждения и отложенные разногласия, а бесспорная достоверность встречается редко. Но Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 года №12-П нечем возразить в том, что в части избирательного права, равноправия и справедливости согласие между конвенционными и конституционными установлениями изначально установилось, продолжается и не исключает новых линий совместного их действия в российском правопорядке. Только вряд ли это надо доказывать в итоговом акте конституционного правосудия, особенно когда тому сопутствуют риски и нет процессуальных поводов в виде допустимого обращения от надлежашего заявителя.

1. Согласно статьям 104¹ и 104² Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Министерство юстиции Российской Федерации, защищая интересы России при рассмотрении против нее жалоб в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека, вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о возможности исполнения решения этого органа, если считает, что это исполнение невозможно, поскольку основано на положениях международного договора в их истолковании, расходящемся с Конституцией Российской Федерации. Но это не единственное условие: статья 104¹ названного Федерального конституционного закона допускает запрос, если обязанность принять меры по исполнению указанного решения лежит (1) на федеральном государственном органе, который представил о том заключение,

либо (2) на самом Минюсте России. Иначе говоря, право на такой запрос (и на заключение) предоставлено лишь тому, кто отвечает за исполнение решения по своему ведомству.

Иное ставило бы право министерского запроса вровень с того же рода правом Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Их запрос также обусловлен неясностью в исполнении акта международного правосудия, но иными условиями статья 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не связывает их право обратиться за толкованием Конституции Российской Федерации по признакам противоречий между ее положениями и положениями международного договора в их истолковании межгосударственным органом. Ведая делами Российской Федерации в порядке общей компетенции, они не обязаны доказывать, что полномочия вынуждают их исполнять такой акт. Орган же профильной (отраслевой) компетенции даже в сомнениях относительно конституционности предстоящих мер должен по условиям статьи 104¹ названного Федерального конституционного закона доказать, что именно ему в силу его полномочий положено принять меры по исполнению решения либо отступить от его исполнения. Отклоняясь от этих условий, заявитель связывает последствия своего запроса Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Федеральное Собрание, если речь о законодательных мерах.

В общем, чтобы запрос Министерства юстиции Российской Федерации был допустим, принятие спорных мер должно, во-первых, определенно входить в полномочия этого Министерства или органа, который представил ему заключение как институт российской власти, ответственный за их принятие. Во-вторых, меры должны быть предписаны, а не предложены на усмотрение России. Иначе нельзя доказать, что заявитель (иной орган) обязан их предпринять в нарушение основ конституционного строя и правового регулирования прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации, как это следует из статьи 104³ Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Оба условия в запросе Минюста России не исполнены, и в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 названного Федерального конституционного закона это влечет отказ в рассмотрении обращения или прекращение конституционного судопроизводства по делу.

2. В постановляющей части (и в пункте 112) решения «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ, Суд) объявил, как это полагается по статье 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, что у него нет вопросов в отношении статей 10 и 14 Конвенции (о свободе мнений и запрете дискриминации), а требования заявителей о справедливой компенсации отклонил. Это, в общем, все, что постановил Суд, причем именно по делу «Анчугов и Гладков против России», где иных заявителей не было. Ни Министерство юстиции Российской Федерации, ни Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не имеют власти признавать или отказывать в признании вывода о нарушении конвенционного права, объявленного в постановлении ЕСПЧ, как и менять его содержание. Но им, как и России, и не предстоит ничего обязательного — Суд объявил уже состоявшееся нарушение и не дал предписаний о восстановлении либо соблюдении прав обеих жертв конвенционного нарушения на будущее. Представитель одной из них, между прочим, уверял Конституционный Суд Российской Федерации в том, что они вполне гражданственны, а это значит, наверное, что им не суждено попасть под приговор суда и под ограничение права голоса.

Другие российские осужденные не обращались в ЕСПЧ по этому поводу ни в группе, ни по отдельности и не поручали представлять себя ни жертвам объявленного нарушения, ни их адвокатам. Если же Суд не выносил решения о правах группы или категории лиц, он не мог решать и судьбу законов, определяющих их избирательные права. Это не расходится со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, по которой Суд принимает жалобы от лица (*from any person*) или группы лиц (*group of individuals*), объявляющих себя жертвами (*claiming to be victims*). В постановлении от 23 июля 2015 года по делу «Баталины против России» (жалоба

№ 10060/07) Суд снова напомнил, что «он может принимать жалобы от любого лица, которое утверждает, что явилось жертвой нарушения» (пункт 115). Даже группу заявителей статья 34 Конвенции определяет не как род субъектов с переменным и предполагаемым составом, не как сословие или класс либо этническую, профессиональную, религиозную, гендерную, пенитенциарную категорию, а как группу именно индивидов (*individuals*). Они поименно и лично участвуют в деле, даже когда состоят в процессуальном соучастии и действуют в пользу процессуальных товарищей.

При этом предполагаемая жертва получает решение ЕСПЧ лишь в отношении себя. Возможно, ей удобно сделать свои требования общими, чтобы они звучали внушительно, но Суд разрешает дела по заявлению лиц, которые именно себя представляют жертвой, допуская, конечно, правопреемство или переход статуса жертвы к родственникам в случае ее смерти. Если же предполагаемое нарушение не затрагивает лично заявителя, Суд отказывает в рассмотрении жалобы ввиду ее дефекта по *ratione personae*.

Словом, в деле должен быть заявитель, который защищает свои права, а это связывает Суд и его постановления рамками обращения и составом заявителей. Иначе Суд решал бы дело о правах лиц, которые о том не просят, не имеют доступа к делу и к тому же бесосновательно пользуются свободой от процессуального бремени, включая обращение, обоснование жалобы, доказывание и риск неуспеха. Поэтому исполнение постановления ЕСПЧ по делу Анчугова и Гладкова касается только этих жертв и само по себе не может обязать Россию отменить общие конституционные ограничения избирательного права граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

3. Если же в суждениях ЕСПЧ все-таки искать указания на обязанность государства касательно «мер общего характера» для категории осужденных, то и тогда эти «общие меры» представлены в альтернативе между исправлением российских законов с пересмотром самой Конституции Российской Федерации и толкованием их положений, чтобы изменить смысл российского права в силу настояния Суда. Едва ли этот выбор лежит в диапазоне полномочий Министерства юстиции Российской Федерации или Центральной избирательной комиссии Российской Фе-

дерации. Ни тот, ни другой органы не входят в законодательную власть, не имеют власти конституционно-учредительной, а потому не им изменять избирательный, уголовный, уголовно-исполнительный закон и пересматривать Конституцию Российской Федерации. Минюст России влиятельно участвует в подготовке и содержании законопроектов, но эта деятельность не заменяет законодательных решений, а право законодательной инициативы, согласно статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, принадлежит не ему, а Президенту Российской Федерации, Совету Федерации и его членам, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации и двум высшим судам. Равным образом не входит в полномочия Минюста России и ЦИК России истолкование Конституции Российской Федерации с общими обязывающими последствиями.

Поэтому, даже если представить, что Российская Федерация вправду обязана что-нибудь сделать по решению ЕСПЧ одним из предложенных способов, Минюсту России это все равно не дает законных поводов для запроса в Конституционный Суд Российской Федерации. И российский ЦИК не имеет оснований ставить под сомнение правила регистрации, которые исключают из числа избирателей граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Оба федеральных органа не могут сомневаться в конституционности и обязательности российских законов – статья 15 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации не позволяет отказывать официально опубликованному закону в применении. Даже если международным договором установлены иные правила, это само по себе не отменяет закон, а дает международному договору преимущество в применении на случай, когда их нельзя применить совместно. Следовательно, выбор, если его действительно нужно сделать в части применения закона или международного договора, подчиняется приоритету, установленному Конституцией Российской Федерации, и не создает спора о конституционности, как и поводов для запроса. Высшая же юридическая сила вовсе исключает выбор властей в том, следовать ли Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 32.

Возможность новых постановлений ЕСПЧ против России по сходным делам не дает

Минюсту России права на запрос, который может быть связан с исполнением лишь вынесенных, а не будущих решений. Он не может быть обусловлен и предстоящими спорами о регистрации избирателей. Нельзя, конечно, исключать, что Суд объявит Россию нарушительницей Конвенции о защите прав человека и основных свобод в череде одинаковых дел и поставит ее в трудное положение. Но если это и навяжет выбор между участием в Конвенции и пересмотром Конституции Российской Федерации, то разве Министерству ставить российский народ перед этим выбором?

Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации не воспользовались правом запроса о толковании конституционных положений на совместимость с ними интерпретаций ЕСПЧ. Они, возможно, не нашли весомых для этого поводов или учли, что преимущества российской правоты в деле «Анчугов и Гладков против России» не покрывают издержек, которыми чревато открытое расхождение конституционного и европейского правосудия. Министерство же, вероятно, посчитало этот риск не настолько значительным и решилось ввести конституционное правосудие и национальный правопорядок в испытание на верность Конституции Российской Федерации в опасной альтернативе с нерушимыми *pacta sunt servanda* и *res judicata*. Такая проба показалась Министерству уместной даже при том, что верность договору и обязательность судебных постановлений столь же конвенционны, сколь и конституционны по принадлежности. Заявитель не мог сомневаться и в том, что, отказывая в рассмотрении запроса, Конституционный Суд Российской Федерации дал бы удобный случай обсуждать нерешительную свою уклончивость не в пользу, наверное, правосудия. Понятно, что изначально спорный случай создало постановление ЕСПЧ, но именно Минюст России ввел правовую государственность и конституционные свободы в альтернативу, из которой им не выйти без потерь, останься Конституционный Суд Российской Федерации в ее пределах. Он этого не сделал, а техника решения, в общем, скомпенсировала опасные последствия, но запрос Министерства не стал от этого допустимым в любом его смысле.

4. Из мотивов, по которым ЕСПЧ вынес постановление по делу «Анчугов и Гладков против России», российский Минюст вывел обязывающее предписание «мер общего харак-

тера», причем более решительно, чем это сделал сам Суд. Местами можно предположить и прочесть обязательность этих мер между строк, если сочувствовать известным настроениям среди европейского судейства и политиков, особенно в свободном академическом обсуждении. Министерство же так изложило запрос, что предположительное оказалось для доверителя обязательным, обостряя дело без явной на то нужды. Вряд ли представителю страны-ответчика нужно признавать ее обязанной сверх того, что Суд ей объявил в постановляющей (резолютивной) части решения.

ЕСПЧ верно заметил в пункте 52 указанного постановления, что, «однажды присоединившись к Конвенции, Россия согласилась с наличием у Суда компетенции по вынесению решений о соблюдении ею обязательства обеспечить каждому, находящемуся под ее юрисдикцией, права и свободы, определенные Протоколом № 1 к Конвенции». Россия не ставила эту компетенцию под сомнение и следовала статье 34 Конвенции, чтобы «никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению» права обеих жертв на рассмотрение их дела. Она содействовала рассмотрению дела, исполняя процессуальные обязанности, и, «выслушав» решение, не заявляла о том, что не признает решенное.

Но неочевидно, что в указанном постановлении ЕСПЧ обязал Россию к «мерам общего характера». В пунктах 107 и 111, а не в резолютивной части постановления Суд описал возможности, которыми Россия могла бы воспользоваться в продвижении национального права по его наставлениям. Это, однако, дескрипция, а не прескрипция, т. е. описание, а не предписание что-нибудь определенное сделать в чью-либо пользу или чего-то не делать. Суд в пункте 107 своего решения обратил общим образом внимание на то, что Высокие Договаривающиеся Стороны, т. е. все участники Конвенции, «могут предоставить судам право оценки соразмерности меры, ограничивающей право осужденных на участие в голосовании, либо включить в свое право соответствующие положения об обстоятельствах, в которых такая мера должна применяться, притом что «законодательный орган будет самостоятельно обеспечивать баланс конкурирующих интересов»; в отношении же самой России Суд допустил «различные подходы к решению вопроса о праве на голосование осужденных» и, предлагая «рассмотреть

все возможные пути», оставил ей самой «принять решение о том, может ли соответствие со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции быть достигнуто посредством каких-либо форм политического процесса или путем гармоничного толкования Конституции Российской Федерации» (пункт 111).

Не всякий прочтет в этом ясное предписание, которое сторона, наверное, должна получить, если ей вменяют судебный акт в исполнение. Что касается напутствия обсудить случай и сделать выводы, то, между прочим, постановление ЕСПЧ можно считать в этом смысле исполненным со значительным превышением. Обсуждение состоялось в конституционном судопроизводстве, где итоговое решение не только доказало конституционно-конвенционную гармонию, но и наметило законодательные движения, которые наведут, быть может, еще больше согласия между Конституцией Российской Федерации и статьей 3 конвенционного Протокола № 1. Процессуальные же погрешности, заметные российскому судопроизводству в части законных поводов, не мешают исполниться пожеланиям ЕСПЧ, пока его юрисдикция не перешла в область конституционного правосудия.

5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней не позволяют ЕСПЧ предписать России «общие меры» вопреки статье 32 Конституции Российской Федерации и вряд ли предусматривают за Судом право обязывать участников Конвенции подобными мерами.

Правда, в пункте 110 постановления по делу «Анчуглов и Гладков против России» Суд высказался о том, что «государство-ответчик вышло за пределы усмотрения, предоставляемые ему в области» ограничения избирательных прав, позволяя думать, будто эти пределы записаны в Конвенции, а российская Конституция от них отступила и это должно быть исправлено «общими мерами». Однако в понимании данного высказывания важно избежать «ошибки во времени» (анахронизма), тем более что сам Суд полагается на критерий времени — *ratione temporis* и оперирует им иногда. Превышение пределов усмотрения нельзя квалифицировать в отношении ограничения, которое установлено Конституцией Российской Федерации с 12 декабря 1993 года, когда Россия еще не входила в Конвенцию и в конвенционные «пределы усмотрения», а потому не могла из них выйти, даже если бы уста-

новлены были пределы, как их понимает ЕСПЧ.

Россия вступила в Конвенцию как государство, учрежденное Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, и его международная правосубъектность имеет конституционные основания. В этом смысле само российское участие в Конвенции обусловлено принятием и действием названной Конституции. Кто, когда и на каких условиях вступил бы в Конвенцию вместо Российской Федерации — сослагательный вопрос. Утвердительно лишь то, что действие и соблюдение Конституции Российской Федерации — исходное условие участия России в этом международном договоре. Должностные лица и органы, уполномоченные согласовать условия и принять решения о вступлении России в Конвенцию, не имели права действовать так, чтобы это обязывало ее нарушать свою Конституцию или предрешало принятие конституционно-учредительных актов, вынуждая Россию пересматривать в основах свой статус с неизвестными последствиями в политической, правовой, международной судьбе российского народа.

По правилам статьи 135 Конституции Российской Федерации изменение положений ее главы 2, включая статью 32, возможно лишь в порядке полного пересмотра Конституции Российской Федерации. Это влечет принятие новой конституции и тем самым упразднение действующей. Если бы действия по вступлению в Конвенцию связывали Россию такими решениями, это было бы по последствиям равносильно конституционному перевороту и с объективной стороны во всяком случае означало бы превышение полномочий причастными к этому лицами.

На европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод распространяется право международных договоров и, следовательно, положения Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года. Если бы Россия вступала в европейскую Конвенцию, связывая себя неконституционными обязательствами, это означало бы заключение международного договора с явным нарушением нормы внутреннего права особо важного значения (статья 46 Венской конвенции) либо по ошибке (статья 48 Венской конвенции). Венская конвенция относит подобные нарушения и ошибки к основаниям недействительности договора. Ис-

ходная несовместимость статьи 32 Конституции Российской Федерации со статьей 3 конвенционного Протокола № 1 приводила бы в действие «процедуру недействительности», предусмотренную статьей 65 Венской конвенции, а наступившая впоследствии несовместимость была бы основанием к выходу из договора (приостановлению его действия) ввиду «коренного изменения, которое произошло в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора» (пункт 1 статьи 62 Венской конвенции).

Все эти предположения доказывают «от противного», что Российскую Федерацию ничто не вынуждает ни оставлять европейскую Конвенцию, ни заново себя учреждать в основах конституционного строя, чтобы соответствовать Конвенции в ее прочтении Судом. ЕСПЧ не предполагал подобных последствий и не мог взять на себя такую ответственность. Ему доверено многое, но эта компетенция не позволяет Суду решать и предрешать, кому оставаться, а кому выходить из Конвенции. Поэтому ни постановление по делу «Анчугов и Гладков против России», ни сама Конвенция не обязывали и не обязывают Россию пересматривать статью 32 и всю Конституцию Российской Федерации, а равно не лишают ее положения высшей юридической силы.

6. Таким обязательствам нет оснований, если следовать статье 31 Венской конвенции и толковать европейскую Конвенцию вместе с Протоколами в «обычном значении терминов» и «в свете ее объекта и целей», учитывая их контекст и охватывая таким контекстом соглашения участников при ее заключении и принятые ими документы, наряду с последующими соглашениями между ними относительно толкования или применения ее положений (подпункт «а» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции), с практикой применения, которая устанавливает соглашение участников относительно ее толкования (подпункт «b» того же пункта), и с любыми соответствующими нормами международного права, применяемыми в отношениях между участниками (подпункт «с» того же пункта).

Участники европейской Конвенции не раз имели случай обсудить и точнее согласовать условия ограничения избирательных прав осужденных, но пока не договорились об этом, в отличие, например, от вопроса об отмене смертной казни, которую большинство из них отменило вхождением в Протокол № 6 к Кон-

венции с его оговорками на «военное время» и при «неизбежной угрозе войны». Но статья 3 Протокола № 1 неизменна с 1952 года, и единственная в ней оговорка с той поры не раздвигает, а сокращает конвенционную защиту и сводит ее к парламентским выборам, т. е. не охраняет избирательное право от нарушений в муниципальных, президентских и других избирательных кампаниях. Такое поведение государств-участников исключает общее согласие на распространительное толкование статьи 3 Протокола № 1. Тем меньше причин полагать, что все они считают себя одинаково связанными обязательствами «инклюзивности» (включенности, включения), которая представляет собой слишком широкое понятие, чтобы выводить из нее предсказуемые обязательства и судить о нарушениях.

Неясны обстоятельства, которые дали бы подобной «инклюзивности» общее признание или силу обязательной доктрины, которая влекла бы «коренное изменение в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора», вынуждая всех с нею соглашаться, а несогласных — выходить на основании пункта 1 статьи 62 Венской конвенции. В пункте 94 постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» ЕСПЧ со ссылкой на дело «Матъе-Моэн и Клерфейт против Бельгии» и дело «Хёрст против Соединенного Королевства» (№ 2) обратил, во-первых, внимание на двадцать первый век, т. е. на обстоятельство времени, которое, однако, не оговорено в европейской Конвенции как юридически значимое (отменительное, отлагательное и т. п.) условие; к тому же время само по себе не влечет правовых последствий, пока это не следует из норм права или договоров. Во-вторых, к новому веку Суд приурочил «презумпцию демократического государства в пользу включения (инклюзивности)», которая предполагает решимость государств приобщать к демократии своих граждан. Но и эту презумпцию нельзя привязать к новым временам и видеть в ней «новый курс», которого не знало двадцатое столетие и который сам собою меняет прежние обязательства. В-третьих, ЕСПЧ объявил, что всеобщее избирательное право стало основополагающим принципом. Этот принцип, однако, в столь же основополагающем значении известен задолго до Конвенции и до вступления в нее Российской Федерации. С ним по-прежнему совместимы справедливые (недискриминаци-

онные) цензы (ограничения), состав которых относится, как сказано в пункте 95 постановления, к «способам организации и использования избирательных систем», притом что их «каждое государство само преобразует в свое видение демократии». Следовательно, в обстоятельствах исполнения европейской Конвенции не случилось столь значительных изменений, чтобы это определенно меняло и обязательства по сравнению с тем, как они были согласованы в прошлом веке.

Даже если бы большинство государств-участников договорились между собой о точных условиях «инклюзивности» заключенных, для другой их части это не стало бы обязательным — согласно статье 34 Венской конвенции «договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия». Прямое согласие и длительное единообразии в поведении одних государств также не вынуждает другие государства в этом участвовать, например, в порядке соблюдения обычая, пока он не станет общим. Еще меньше причин связывать европейские государства «инклюзивностью» ввиду их поведения, которое сделало бы их молчаливо согласившимися с договорными обязательствами в силу пункта «b» статьи 45 Венской конвенции. Во-первых, стороны европейской Конвенции не ведут себя вполне согласованно — в Европе нет ни консенсуса, ни стандарта в понимании статьи 3 Протокола № 1 применительно к ограничениям избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы, что прямо следует из пунктов 42–47 постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России». Во-вторых, стороны вовсе не молчат, начиная с Соединенного Королевства, которое не согласное дать право голоса заключенным.

В этой области положение дел в Европе далеко от общих стандартов. Даже поражение в правах местами еще встречается в составе наказания за преступление, продолжая собой традицию гражданской казни, что Европейский Суд справедливости оставил без порицания во французском деле (С-650/13, «Дельвинь против коммуны Леспар-Медок и префекта Жиронды», постановление от 6 октября 2015 года). Лишение избирательных прав по решению суда напоминает *deminutio capitis*, гражданскую смерть и подобные им разжалования, где общий признак — индивидуальное отобрание прав по решению отдельно для каждого, кого лишают прав гражданского состоя-

ния. ЕСПЧ рекомендует это как стандарт в области избирательного права. Но даже если это стандарт, с ним вряд ли свободно бы согласились в России, где помнят старую гражданскую казнь в назидательных примерах вроде политического дела Чернышевского, а также поражение прав, прежде всего избирательных, в его советском исполнении, когда индивидуальное осуждение именем народа и государства обрекало отверженного на политическое одиночество и позор. В поражении избирательных прав отдельных лиц и теперь с вероятностью нашли бы признаки политического преследования несогласных. Индивидуальному лишению избирательного права в России сопутствуют плохие предчувствия неправды и гражданского унижения с пристрастным беззаконием. С ними трудно совместить стандарты электоральной «инклюзивности» и уладить консенсус на этой почве.

Стороны, однако, не договаривались о том, что ограничить избирательные права можно лишь специальным решением суда. Поэтому само по себе «безоговорочное лишение избирательного права любого лица, приговоренного к лишению свободы» не нарушает европейскую Конвенцию (и, кстати, статью 25 Пакта о гражданских и политических правах). Лишение свободы представляет собой наказание с обширными последствиями и касается сразу многих конвенционных прав и свобод. Так или иначе оно задевает свободу от пыток и рабства (статьи 3 и 4 Конвенции), поскольку даже «гуманное» заключение кто-то переживает как унижение, пытку и подневольное состояние (порабощение). Оно в любом случае задевает личную свободу и неприкосновенность, частную и семейную жизнь (статьи 5 и 8 Конвенции), свободу выражения мнений, право собраний и объединений (статьи 10 и 11 Конвенции), свободу передвижения (Протокол № 4), отделяет людей от собственности и образования (статьи 1 и 2 Протокола № 1). Оно переводит их из обычной обстановки равноправия в узаконенную и едва ли положительную дискриминацию (статья 14 Конвенции), мешает пользоваться свободами почти во всем их конвенционном каталоге, а также их защищать в справедливом судебном разбирательстве и другими средствами (статьи 6 и 13 Конвенции). Эти свободы не менее значительны, чем избирательное право, но европейский консенсус еще не дошел до того, чтобы, приговаривая к лишению свободы, суды

назначали заключенным личное расписание ограничений по каждому из прав.

7. В пункте 52 постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» ЕСПЧ ограничил свою «задачу» и обещал не входить в «оценку соответствия Конвенции применимых положений статьи 32 Конституции Российской Федерации *in abstracto*», а только выяснить «*in concreto*» эффект данных положений в отношении прав заявителей». Этим намерениям нужно доверять — они не расходятся с юрисдикцией Суда, которому государства не поручали контролировать свое законодательство или общим образом управлять его изменениями, зато доверили решать, нарушены ли свободы жертв, чтобы не спорить с окончательными постановлениями по каждому из дел. Это условие особенно очевидно, если учесть значение законов в поддержании верховенства права и знать, что обычно конвенционные права нарушают не дефекты закона, а, по выражению ЕСПЧ, его «эффекты», обусловленные пристрастным пониманием, применением законов и прочими противоправными деяниями, в частности властей. Таким «эффектам» сопутствует обстановка применения закона, которая мешает защите свобод, если законодательство слишком подвижно, а высокие суды ставят под сомнение даже вполне приемлемые конституционные установления.

В постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» ЕСПЧ изложил, возможно, не все свои мотивы, которые мешали ему «принять аргументы властей России в отношении соразмерности рассматриваемого ограничения» избирательных прав (пункт 103). Он рассматривал дело *in concreto*, т. е. по фактам, и не исключено, что именно в них он открыл «диспропорцию» между лишением избирательного права и преступлениями жертв. В постановлении нет сведений о том, сколько жертв убили жертвы конвенционного нарушения, какими способами, в чем состояли квалифицирующие, отягчающие и смягчающие обстоятельства. Назначенную обоим смертную казнь Суд лишь отметил и не связал с нею тяжесть преступлений. Он мог так поступить, например, из уважения к праву на частную жизнь или же в память об убитых, и, как знать, не сомневался ли он в самих приговорах? Поэтому неясно, считал ли Суд несправедливым ограничение избирательного права лиц, виновных в тяжких убийствах. Но если Суд не вошел в описания, это еще не доказы-

вадет, что он впал в общие рассуждения *in abstracto*, полагался лишь на них и отвлекся от решающих фактов дела вопреки своей задаче *in concreto*, которой связан по Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Участие в Конвенции обязывает предполагать обоснованность постановлений ЕСПЧ, и, если в деле «Анчугов и Гладков против России» Суд объявил нарушение, остается исходить из того, что «имело место нарушение» их конвенционного права. Частный этот случай, однако, при стольких неясностях не обязывает к большему. Установленное нарушение конвенционного права не предрешает вывода и о том, что права этих лиц нарушены в российском конституционном измерении, которое, при всей общности с конвенционными установлениями, несколько шире в объеме и предмете.

Понятно, что вывод о нарушении конвенционного права жертв в указанном деле одобряют не все, а кто-то прилагает понятие жертвы не к заявителям, а к людям, которых они убили, получив за это приговор к смертной казни, хотя и замененной впоследствии лишением свободы. «Теряя дело», сторона и ее сторонники за рамками процесса вряд ли довольны судебным решением, а если и одобряют его, то, может быть, неискренне. Было бы странно, если дело, начатое в конфликте, завершалось бы каждый раз общим согласием. «Грустная» нота в участи всякого правосудия обрекает его на то, что одна или обе стороны иногда не рады решению. Достаточно, однако, и того, что они решение признают. Предписательная же часть акта для того и нужна, чтобы суд ясно в ней объявил собственно решение и дело не осталось в исходе таким же спорным, как вначале. Что касается доводов и обоснований, на которые полагается суд, то «долг согласия» с ними трудно совместить, например, со свободой мысли и слова. Было бы несправедливо, наверное, каждого обязывать к единодушию во всем, что скажут суды, тем более что во мнениях часто расходятся сами судьи. Суд принимает решения не для того, чтобы всех убедить и обрадовать, а чтобы определить обязанности и права сторон в пределах случая, который ему достался. Тогда решение связывает их законной определенностью, которая смирит их даже в процессуальных потерях и разногласиях, пока они верны праву и правосудию.

8. В пункте 77 постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» ЕСПЧ уста-

новил, что положение статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации «не реализовывалось посредством индивидуального правоприменительного акта, подлежащего обжалованию, которое, в свою очередь, могло бы привести к вынесению “окончательного решения”». Следовательно, Суд сам отклонил формальные поводы оценивать конвенционность российской Конституции, исключая этим и материальные основания, по которым он мог бы предписать России конституционные изменения, имея Суд такое право. Иначе пришлось бы вообразить, будто ЕСПЧ не обеспечил свои выводы исследованием существенных обстоятельств, что ставило бы под сомнение презумпцию ответственного исполнения его высокого долга.

Данная презумпция во всяком случае исключает со стороны ЕСПЧ широкие обязывающие обобщения, которые предрешали бы пересмотр Конституции Российской Федерации. Общие оценки закона иногда можно встретить, например, в постановлении по делу «Захаров против России» от 4 декабря 2015 года (жалоба № 47143/06), где Большая Палата в самом существовании законодательства нашла вмешательство и нарушение прав заявителя по статье 8 Конвенции. Но в случае Анчугова и Гладкова не столько Суд, сколько конвенционные жертвы обличали «порок» российской Конституции и настаивали на ее пересмотре. Впрочем, они, видимо, упустили важные обстоятельства, которые относятся лично к ним и к другим заключенным. Между тем смертные приговоры обеих жертв остались без исполнения, потому что именно Конституция Российской Федерации, будучи принятой, предрешала отмену смертной казни в будущем (статья 20, часть 2), что впоследствии привело к установлению режима необратимого от нее отказа даже прежде, чем Россия решилась войти в Протокол № 6. Эта же Конституция обязывает к правовой государственности, уважению свобод человека и гражданина и к верности международному праву, тем самым позволяя России быть участницей Конвенции, а конвенционным жертвам обращаться в ЕСПЧ. И дело «Анчугов и Гладков против России» стало возможным лишь потому, что действует Конституция Российской Федерации, включая часть 3 ее статьи 46.

Такая Конституция досталась России в драматических обстоятельствах, возобновить которые нельзя, как и недопустимо их навязыв-

вать, чтобы страна снова, рискуя гражданским миром, пробовала установить или удержать конституционное свое достоинство в неясной обстановке коренного пересмотра основ. Подобный пересмотр не имеет предрешенных последствий, и не обещано, кстати, что он ослабит ограничения избирательного права и не внесет в них больше строгости. Нельзя утверждать, что уцелеет и отказ от смертной казни, а право граждан на международное правосудие не потеснится в пользу суверенной власти государства. Не обещано и участие России в Конвенции, поскольку смена основ не исключает изменений, несовместимых с прежними конвенционными обязательствами.

Преимущества же «инклюзивности» не обойдутся без побочных последствий, которые во всей полноте трудно представить, но можно отчасти предположить. Так, если лишение свободы в колониях-поселениях формально заменить ограничением свободы, чтобы электорат пополнился полусвободными избирателями, то в таком наказании искалеченные жертвы неосторожных преступлений, близкие погибших и часть общества с вероятностью не найдут справедливого возмездия. Судам эти настроения безразличны, что помешает им уверенно объявлять приговоры по неосторожным преступлениям с причинением смерти и тяжкого вреда здоровью. «Рефлекс» справедливости произвольно усилят в структуре вины значение объективной стороны, и не исключено, что там, где прежде суды вменяли неосторожность, обвинение найдет признаки умысла, чтобы тяжкие последствия преступления все же влекли лишение свободы, причем уже не в колонии-поселении. Одобряют ли будущие подсудимые Анчугова и Гладкова, если их почин внесет в уголовное преследование больше объективного вменения?

Доказывая выгоды электоральной «инклюзивности» в Конституционном Суде Российской Федерации, адвокат конвенционной жертвы уверял, что в местах лишения свободы голосование обеспечит поддержку правящей власти и оставит оппозицию без шансов. Если этому обещанию верить, то подобная предсказуемость разошлась бы с влиятельными европейскими, в том числе судебскими, представлениями о свободных и честных выборах.

9. В размышлениях ЕСПЧ о недопустимости широкого запрета избирательного права заключенных больше «попутно сказанного» (*obiter dictum*), нежели *ratio decidendi* – прямых оснований обязательности его решения. В прецедентном праве (*case-law*), которое упоминают Конвенция о защите прав человека и основных свобод (подпункт «в» пункта 1 статьи 28) и сам Суд (пункт 108 постановления по делу «Анчугов и Гладков против России»), принято различать два вида правовых суждений с разной степенью обязательности. «Попутно сказанное» пользуется уважением, но не сообщает о праве, обязательном для применения в деле и в предстоящих таких же делах. Стороны и сам Суд вряд ли согласны закрепощать себя на будущее каждым записанным словом и видеть в каждом из них неизменное право или бесспорный, твердый стандарт. Принципы и стилистика прецедента, на которые опирается Суд, вовсе не то поощряют. Не поощряют они судью и в том, чтобы он открыто объявлял «от себя» правотворческие решения, например, с видом «общих мер». В стиле *case-law* (по принципу *stare decisis*) судья «следует решенному» и, не притязая на сотворение нового права, берет применимое правило (*ratio decidendi*) в уже состоявшихся решениях по делам, где фактические обстоятельства существенно совпадают с разбираемым случаем и тем самым позволяют опереться на такое правило, в отличие от попутно сказанных, отвлеченных и потому необязательных суждений.

Из *case-law* далеко не всегда можно извлечь общую обязанность, потому что это дробные положения, а сходные, в общем, судебные случаи так отличаются в существенных частных, что это нередко ставит под вопрос и применение прецедента, и его обязательность в конкретном случае. Так, решения ЕСПЧ по Хёрсту, даже если понимать их в духе *case-law*, не могут обязывать Россию больше, чем к уважению и вниманию ко всему, что сказал Суд, пока сама она не найдет в объявленном нечто для себя обязательное и пока ее не обяжут к чему-то определенному судебным решением по ее делу. Больше того, участники Конвенции, согласно пункту 1 ее статьи 46, обязаны исполнять решения Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами, т. е. не по чужим делам. Стало быть, если в отношении Хёрста решено, что

конвенционные права нарушило Соединенное Королевство, то объявлено, во-первых, британское, а не российское нарушение, а во-вторых, исполнение решенного лежит на Великобритании, а не на России.

В этом смысле «гибкие интерпретации» и «общие меры» в духе «инклюзивности» и «озабоченности» избирательными правами заключенных, которые Суд вменяет сторонам, заслуживают уважения, но не могут быть строго обязательными. Суд напомнил России долг «озабоченности» со ссылкой на дело «Скоппола против Италии» (№ 3), где он оправдал «законоположения в Италии, определяющие обстоятельства, при которых лицо может быть лишено права избирать» тем, что эти положения «свидетельствуют об озабоченности законодателя соответствием применения меры конкретным обстоятельствам дела»; знаки озабоченности удовлетворили Суд, который считал, что с нею власти удержались в «пределах усмотрения, предоставленных им в этой сфере» (пункт 100 постановления по делу «Анчугов и Гладков против России»). В Конвенции, между тем, «пределы усмотрения» и обязательства «озабоченности» не установлены, а в изложении Суда они слишком широки, чтобы обязывать к чему-то определенному, как это полагалось бы из уважения к верховенству права. Но тем свободнее Суд может выявлять и одобрять признаки «озабоченности». Россия тоже могла бы искать одобрения, поскольку ее законодательство не позволяет, в отличие от Италии, присуждать пожизненное лишение избирательного права. Многие в этом смысле изложено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации.

Было бы нехорошо омрачать европейское правосудие подозрениями в том, что «озабоченность» Высоких Договаривающихся Сторон нужна ему как знак их покорности. ЕСПЧ сам, видимо, озабочен тем, что не нашел еще прочной опоры своим стандартам, не определил их формулу и вынужден исправлять кое-что из того, что казалось ему устойчивым. Так, решение национального суда, которое он по делу Хёрста полагал неперемным условием, позволяющим справедливо «отмерить» индивидуальное ограничение избирательных прав, в деле Скопполы Суд уже не посчитал обязательным и согласился с правом государства устанавливать ограничения

общим законом. ЕСПЧ согласен даже с пожизненным лишением права голоса бывших осужденных, если какой-нибудь части заключенных это право оставят. Иначе говоря, Суд допускает смещение от обязательного к предпочтительному, от стандарта — к тенденции и допускает смягчения, о чем знают и в Минюсте России. Подвижность стандартов, которые лишь кажутся установленными и общими, не позволяет брать их в исполнение без отдельного о том решения по усмотрению государства-участника. Стороны, конечно, не вправе оставить суждения ЕСПЧ без внимания, но, уважая их, не обязаны отступать и от своих конституционных основ правовой государственности.

10. Правила пункта 1 статьи 32 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые отдают в ведение ЕСПЧ «все вопросы, касающиеся толкования и применения» ее положений, важно учитывать в общем контексте, имея в виду, что это право относится к рассмотрению межгосударственных дел (статья 33), об индивидуальных жалобах (статья 34), вопросов толкования постановлений Суда (пункт 3 статьи 46), вопросов о нарушении стороной обязанности исполнения постановления Суда (пункт 4 статьи 46) и вынесению консультативных заключений о толковании конвенционных положений (статья 47). Это определенно подчиняет право ЕСПЧ на интерпретацию Конвенции целям разрешения дела и спорных вопросов, т. е. не позволяет видеть в нем общую распорядительную компетенцию, хотя иногда ее находят в том, что Суд предписывает «меры общего характера». Но даже применительно к истолкованию Конвенции в консультативных заключениях пункт 2 ее статьи 47 запрещает «затрагивать вопросы, относящиеся к объему и содержанию прав или свобод [конвенционных]» и другие, которые Суду, «возможно, потребовалось бы затронуть при рассмотрении какого-либо обращения». Участники практически не обращаются к ЕСПЧ за общим истолкованием Конвенции. Все вместе это означает, что Конвенция и ее стороны не поручали Суду давать общие обязывающие указания — не оттого, что им не нужны общие решения, а потому, что для их разработки и принятия есть иные конвенционные учреждения и процедуры (Комитет Министров, Генеральный секретарь, согласование новых протоколов и т. п.).

ЕСПЧ, конечно, не обойтись без общих суждений, в которых он выражает свое понимание применяемого права и следуя которым ведет себя справедливо и предсказуемо. Стороны и предполагаемые жертвы также ждут этих суждений, чтобы понимать позиции Суда. Не случайно «меры общего характера» вошли в конвенционное пространство. Общие позиции, меры и просто суждения ЕСПЧ многое значат в признании и развитии права Конвенции, его укоренении в национальных системах. В России они содействуют уважению права на жизнь и частную жизнь, свободы собраний и шествий, права на судебную защиту, поощряют справедливость и ответственность в правосудии, гуманизм в пенитенциарной системе и многое другое.

Резолюцией от 12 мая 2004 года Комитет Министров Совета Европы, сам не принимая решения, предложил Суду определять в постановлениях «структурные проблемы», их источники, а с ними предписывать государству-ответчику те самые «меры общего характера». Это, однако, не означает общего их признания в качестве источника и формы конвенционных обязательств. Праву ЕСПЧ вменить обязательное исполнение «общих мер» до сих пор не хватает конвенционных оснований, без которых оно остается дискуссионным. Конвенция по-прежнему не упоминает его среди полномочий Суда, и это право нельзя считать установленным в силу консенсуса, в том числе молчаливого. Если стороны открыто отвергают практику «пилотных постановлений» с предписанием «общих мер», то было бы преждевременно придавать этому знаку уважения и вежливости больше значения, чем он содержит. Во-вторых, в истолковании обязывающего смысла «общих мер» принимает участие не только Суд, но и стороны. Они же смотрят на дело не вполне единообразно и несколько иначе, чем ЕСПЧ. Предположение относительно общего согласия сторон по этому поводу вполне опровергает поведение, например, Великобритании по делам Хёрста: за пять лет после постановления 2005 года ЕСПЧ получил свыше 2500 сходных жалоб против Соединенного Королевства, однако общие его пожелания о системном исправлении британского права остаются без исполнения.

Определение «мер общего характера» описано в Регламенте Европейского Суда по правам человека, а именно в его правиле 61, ко-

торое Суд внес лишь 21 февраля 2011 года, т. е. через семь лет после вышеназванной Резолюции 2004 года, ожидая, наверно, что стороны вручат ему это право протоколом. Имея причины сомневаться в его конвенционных основаниях, Суд в итоге решил восполнить их недостаток статьями 24 и 25 Конвенции, которые признают за ним право на свой Регламент. Между тем и Регламент принят с подзаголовком «Правила процедуры», притом что процедура представляет собою все-таки порядок отправления, а не состав и содержание полномочий. В этом смысле и нужно понимать правило 61 Регламента, где описана процедура вынесения «пилотного» постановления по делу о жалобе, в котором Суд выявит структурную проблему или ненадлежащее функционирование государственной системы.

Суд, однако, выносит «пилотное» постановление «по фактам жалобы», а не по абстрактным оценкам и по ним «определяет вид *мер общего характера*, которые сторона должна принять в силу резолютивной части постановления» в сроки, которые он также может установить в той же части решения (пункты 1, 3 и 4 правила 61 Регламента). Замечая, что меры касаются лишь стороны по делу, нужно, кроме того, учесть, что Регламент относит их именно к резолютивной части постановления и, следовательно, сказанное Судом в других его частях, как бы строго ни звучало, формально не определяет обязанностей стороны. Впрочем, и в резолютивной части «пилотного» постановления обязательность исполнения «общих мер» можно предполагать без уверенности. Даже последствия их неисполнения пункт 8 правила 61 Регламента предусматривает специальные, в отличие от неисполнения «обычных» постановлений: «в случае неисполнения ответчиком положений резолютивной части Суд может возобновить рассмотрение жалоб, изучение которых было приостановлено». Само понятие «пилотный» хотя и принадлежит к неологизмам, однако уже имеет условленный смысл — оно относится к методам, проектам, программам, подразумевая в них нечто пробное, экспериментальное, предварительное, выборочное и ограниченное в масштабах и (или) во времени, обусловленное целями изучения либо испытания. Смысловая эта оболочка сближает предписание «общих мер» с настоящей рекомендацией.

Разумеется, это не снимает с России обязанности уважительно изучить и принять во внимание все, что посчитал полезным, перспективным и обязательным Европейский Суд по правам человека, причем не только по российским, но и по чужим делам. Сторона Конвенции о защите прав человека и основных свобод вправе взять на себя опережающее исполнение, связать себя «общими мерами», заключив по Суду мировое соглашение, как это преду-

смотрено пунктом 7 правила 61 Регламента ЕСПЧ. Тем не менее обязанность уважать несколько отличается от обязанности исполнить предписанное. А когда предписания нет, то нет и обязанности его исполнить. Поэтому запрос Министерства юстиции Российской Федерации о конституционности мер, предложенных ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России», недопустим и его в лучшем случае нужно считать преждевременным.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**26 апреля
2016 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 13-П

по делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»

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

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации муниципального образования «Нерюнгринский район». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в жалобе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. С. Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 18 части 1 статьи 14 и пункту 14 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ) к вопросам местного значения городского поселения относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а к вопросам местного значения муниципального района — организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

1.1. Конституционность названных законоположений оспаривает администрация муниципального образования «Нерюнгринский район», на которую решением Нерюнгринского городского суда Республики Саха (Якутия) от 12 сентября 2014 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда

Республики Саха (Якутия) от 17 ноября 2014 года, по иску прокурора города Нерюнгри Республики Саха (Якутия) была возложена обязанность ликвидировать несанкционированную свалку бытовых отходов на участке земель лесного фонда, расположенных на территории данного муниципального образования (первоначально иск был предъявлен к администрации входящего в состав данного муниципального района городского поселения «Поселок Беркакит»). Определением Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23 апреля 2015 года отказано в передаче кассационной жалобы ответчика для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

При принятии этих решений суды исходили из того, что в силу пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а потому, если собственника данных бытовых отходов установить невозможно, именно органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования обязаны осуществлять ликвидацию несанкционированной свалки бытовых отходов, расположенной на его территории, в том числе на землях лесного фонда. Довод ответчика о том, что обязанность по организации сбора и вывоза бытовых отходов с земельного участка, относящегося к землям лесного фонда и находящегося в федеральной собственности, должна быть возложена на государственное казенное учреждение Республики Саха (Якутия) «Нерюнгринское лесничество», был отвергнут судами как основанный на неверном толковании норм действующего законодательства.

При этом, как указал Нерюнгринский городской суд Республики Саха (Якутия) в вынесенном по заявлению администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» определении от 2 декабря 2015 года со ссылкой на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П (которым был признан не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку содержащееся в нем положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не предполагает возложения на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями), предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации были нормы об организации сбора и вывоза бытовых и промышленных отходов на территории городских округов, компетенция же муниципальных районов в этой сфере урегулирована иными нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению администрации муниципального образования «Нерюнгринский район», примененные в данном деле законоположения ограничивают самостоятельность местного самоуправления, нарушают права муниципального образования и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 36 (часть 3), 130 (часть 1), 132 и 133, поскольку по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой без учета имеющих универсальное значение для муниципальных образований всех видов правовых позиций, выраженных в Постановлении Конституционного Суда

Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П, эти законоположения выступают нормативно-правовым основанием для возложения на органы местного самоуправления муниципального района обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на расположенных на территории муниципального района земельных участках, которые входят в состав земель лесного фонда и являются федеральной собственностью, — без наделения органов местного самоуправления муниципальных районов соответствующими государственными полномочиями и предоставления субвенций для финансового покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

1.2. В силу статей 3, 36, 43, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан и их объединений, в том числе муниципальных образований, на нарушение конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения, примененные в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; в случае, если правовой акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда акт продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Как следует из принятых в отношении заявителя судебных решений, при возложении на него обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов суды исходили из того, что картографическими данными подтверждено размещение отходов на территории, принадлежащей именно муниципальному образованию «Нерюнгринский район», а значит, необходимость устранения выявленного загрязнения вытекает из взаимосвязанных положений пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При определении предмета рассмотрения по настоящему делу Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что содержащееся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование компетенции муниципального района включает в себя не только перечисление собственно вопросов местного значения муниципальных образований этого вида (часть 1 статьи 15), но и признание за органами местного самоуправления муниципального района полномочий органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях (часть 2 статьи 15), а также возложение на муниципальный район обязанностей по решению на территории входящих в его состав сельских поселений вопросов местного значения, предусмотренных для городских поселений, не отнесенных к вопросам местного значения сельских поселений (части 3 и 4 статьи 14), в том числе вопроса, предусмотренного в пункте 18 части 1 статьи 14 названного Федерального закона.

Таким образом, хотя оспариваемые заявителем законоположения в связи со вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ претерпели изменения и в настоящее время действуют в новой редакции, предусматривающей отнесение к вопросам местного значения

соответственно поселения и муниципального района участия в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов и участия в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов, это не может само по себе служить препятствием для проверки Конституционным Судом Российской Федерации конституционности оспариваемых законоположений, поскольку, закрепляя содержание подлежащих обязательному решению на уровне соответствующих муниципальных образований вопросов местного значения, они как в прежней, так и в ныне действующей редакции служат нормативно-правовым основанием для установления объема и содержания полномочий и финансовых обязательств органов местного самоуправления в области обращения с отходами.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той мере, в какой на основании содержащихся в них положений об отнесении вопросов сбора и вывоза, а также утилизации и переработки отходов к вопросам местного значения, подлежащим решению органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, в правоприменительной практике допускается возложение на муниципальные районы обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов.

2. Конституция Российской Федерации, исходя из понимания местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, являющейся демократическим правовым государством, признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и предусматривает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

В развитие этих положений Конституция Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением непосредственно и через представительство в органах местного самоуправления вопросов местного значения (статья 130); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статья 132); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

По смыслу приведенных положений, рассматриваемых во взаимосвязи с иными нормами Конституции Российской Федерации, местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодей-

ствия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического правового и социального государства.

Соответственно, конституционное предназначение местного самоуправления, приоритет которого – решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения, определяется, вместе с тем, целями наиболее эффективной реализации вытекающих из статей 2, 7 (часть 1) и 9 (часть 1) Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека, использованию и охране земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; органы же местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется, на основе обеспечения баланса общегосударственных, региональных и местных интересов.

2.1. Конституция Российской Федерации, определяя в качестве предметной сферы деятельности местного самоуправления, осуществление которого должно носить законный характер (статья 15, часть 2), решение вопросов местного значения (статья 130, часть 1), исходит из того, что все вопросы, относящиеся к вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, могут и должны решать именно органы местного самоуправления, а не органы государственной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П).

Это, однако, не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления выполнения тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории.

Поскольку Конституция Российской Федерации не предопределяет исчерпывающий перечень вопросов местного значения, компетенция местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации, установление которых является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1), подлежит определению на основе Конституции Российской Федерации в федеральном законе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 года № 14-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 29 марта 2011 года № 2-П).

2.2. При реализации правотворческих задач в сфере регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, законодатель, обладающий достаточно широкой свободой усмотрения, призван при наполнении вопросов местного значения конкретным содержанием учитывать как объективные обстоятельства развития местного самоуправления, включая социально-культурные, финансово-экономические, организационные и иные институциональные факторы публично-территориальной самоорганизации населения, так и необходимость наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития.

При этом, однако, он не может действовать произвольно — принимаемые им решения во всяком случае должны быть согласованы с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и обеспечивать осуществление возложенных на местное самоуправление публичных задач с использованием необходимых источников доходов.

Одновременно законодатель, будучи связан вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной определенности правовых норм, должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом, в том числе с точки зрения используемой законодателем юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечивало бы взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности.

Иное, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29 марта 2011 года № 2-П, приводило бы к нарушению принципов разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации).

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, а также общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы его организации (преамбула). К общим принципам организации местного самоуправления, получившим закрепление в этом Федеральном законе, относятся и правовые основы компетенции муниципальных образований, включая определение вопросов местного значения, их дифференциацию по видам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов и их прав, связанных с решением вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также определение порядка и условий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В числе вопросов местного значения муниципального района Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ранее действовавшей редакции указывал организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (пункт 14 части 1 статьи 15), а в нынешней редакции – участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов; среди вопросов местного значения городского поселения до 1 января 2015 года называлась организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а после указанной даты – участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов (пункт 18 части 1 статьи 14), при этом на межселенных территориях и территориях сельских поселений данный вопрос, по смыслу взаимосвязанных положений частей 3 и 4 статьи 14 и части 2 статьи 15 данного Федерального закона, подлежит разрешению органами местного самоуправления соответствующего муниципального района.

3.1. Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже обращался к вопросам определения характера и объема полномочий и финансовых обязательств муниципальных образований в сфере обращения с отходами применительно к оценке возложения на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу, изложенные в Постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П, сводятся к следующему.

Конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, по смыслу взаимосвязанных положений статей 42 и 58 Конституции Российской Федерации, имеет всеобщий характер и предполагает в условиях рыночной экономики покрытие издержек на осуществление государством мероприятий по восстановлению окружающей среды прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей на природную среду негативное воздействие, а от самой публичной власти требует принятия мер, направленных на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков. В реализации экологической функции государства участвуют и органы местного самоуправления, поскольку обеспечение благоприятных экологических условий жизнедеятельности населения по месту жительства согласуется с основной целью местного самоуправления, заключающейся в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Это предполагает, что на органы местного самоуправления могут быть возложены законом как создание условий для надлежащего исполнения субъектами природопользования своих обязанностей по устранению причиненного природным объектам вреда, так и обеспечение проведения за счет собственных сил и средств мероприятий по ликвидации загрязнения территории муниципального образования отходами, образовавшимися в результате жизнедеятельности населения, если выявленный факт не является следствием невыполнения или ненадлежащего выполнения конкретным лицом своих обязанностей, связанных с использованием того или иного земельного участка на территории данного муниципального образования. Соответственно, само по себе отнесение сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов к

компетенции органов местного самоуправления городских округов не отступает от конституционных гарантий местного самоуправления.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указал, что содержание данной компетенции должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования, включая закрепленные в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» принцип «загрязнитель платит» (статья 3) и обязанность юридических и физических лиц, которые осуществляют эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также наилучших доступных технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводить мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством (пункт 2 статьи 39).

Соответственно, содержание данной компетенции не может автоматически трактоваться как предопределяющее всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, — оно предполагает возложение на органы местного самоуправления осуществления именно организационных мер, включая оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов, притом что сами по себе такого рода меры не входят, по смыслу статьи 13 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в нормативное содержание понятий «сбор отходов», «транспортирование отходов», «утилизация отходов», как они определены в статье 1 того же Федерального закона.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что, поскольку отраслевое законодательство не ставит решение вопроса о характере и объеме полномочий и о финансовых обязательствах муниципальных образований в области обращения с отходами в зависимости от принадлежности соответствующих отходов к конкретному виду (промышленным или бытовым), видовой классификации отходов не может быть придано — при отсутствии специального законодательного регулирования — нормативно-правовое значение в целях установления пределов ответственности муниципальных образований, в том числе с учетом возможной принадлежности отходов, несанкционированно размещенных на территории муниципального образования, к производным от жизнедеятельности данного местного сообщества. При определении применительно к организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов объема полномочий органов местного самоуправления городских округов, а также их финансовых обязательств, обусловленных реализацией данной публичной задачи, необходимо учитывать компетенцию иных территориальных уровней публичной власти, которой они наделены в этой области, а также обязанности по обращению с отходами, возложенные на участников гражданского оборота, принимая при этом во внимание особенности регулирования такого рода отношений в конкретных сферах природопользования.

Исходя из этого и с учетом установленного законодательством порядка использования и охраны лесного фонда, в рамках которого на органы местного самоуправления возложены полномочия по предотвращению вредного воздействия (включая захламливание) лишь на тех лесных участках, которые находятся в муниципальной собственности (часть 1 статьи 84 Лесного ко-

декса Российской Федерации), тогда как в отношении лесных участков в составе земель лесного фонда такого рода полномочия осуществляются уполномоченными органами государственной власти (статьи 81–83 Лесного кодекса Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не может рассматриваться как предполагающий возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу и, по смыслу взаимосвязанных положений статьи 6 и части пятой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», являются общеобязательными и подлежат учету всеми правоприменительными, включая судебные, органами, в том числе при применении содержащихся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» таких же положений, какие явились предметом конституционно-правового истолкования в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П.

3.2. Анализ отнесенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципальных районов вопросов в сфере обращения с отходами в их сопоставлении с вопросами в той же сфере, закрепленными за городскими округами, свидетельствует — во взаимосвязи с федеральными законами «Об охране окружающей среды» (пункт 2 статьи 7) и «Об отходах производства и потребления» (пункт 2 статьи 8) — о том, что законодателем для определения характера участия муниципальных образований этих видов в указанной деятельности использована общая родовая категория «организация» (в прежней редакции) и, соответственно, на муниципальные районы, как и на городские округа, возложена не вся полнота бремени несения затрат по очистке территории муниципального образования от загрязнения бытовыми и промышленными отходами, а именно осуществление мер организационно-властного воздействия, направленных на создание условий для обеспечения эффективности такой очистки. Это тем более относится к действующей редакции рассматриваемых законоположений, где говорится об «участии в организации».

Что касается полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений, то, как следует из части 1 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации, лесное законодательство строится на основе использования единообразного, не дифференцированного по видам муниципальных образований подхода к их определению, предполагающего принятие органами местного самоуправления мер по предотвращению вредного воздействия (включая захламенение) на те лесные участки, которые находятся в муниципальной собственности. Осуществление же охраны и защиты лесов, расположенных на землях находящегося в федеральной собственности лесного фонда, без каких-либо специальных оговорок в отношении расположения соответствующих лесных участков на территории муниципального образования того или иного вида закреплено за органами госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации (пункты 4, 6 и 7 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации), исключая случаи, когда такие полномочия Российской Федерации в силу части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации не передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правила санитарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414, также предусматривают обеспечение проведения соответствующих санитарно-оздоровительных мероприятий органами местного самоуправления лишь в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности муниципальных образований, а в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, — уполномоченными федеральными органами исполнительной власти либо органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности в отношении земель лесного фонда, осуществление полномочий по защите которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации (пункт 3).

Изложенные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П правовые позиции, раскрывающие конституционно-правовые начала участия местного самоуправления в отношениях по обращению с отходами, — в системе законодательного регулирования, основанного на единообразном, независимо от вида муниципального образования, подходе к определению полномочий органов местного самоуправления по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий в отношении лесов, — подлежат учету и при решении вопросов, связанных с ликвидацией несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на относящихся к землям лесного фонда лесных участках, расположенных на территории муниципального района, имея в виду, что, по общему правилу, принятие мер, направленных на ликвидацию указанных загрязнений окружающей среды, должно обеспечиваться уполномоченными исполнительными органами государственной власти, а участие в данных отношениях органов местного самоуправления предполагает четкое законодательное регулирование возложенных на них полномочий, не расходящихся по своему характеру с правовой природой местного самоуправления и соразмерно обеспечиваемых из соответствующих финансовых источников в целях покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

3.3. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 23 сентября 2014 года № 24-П, от 12 марта 2015 года № 4-П и др.), в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Следовательно, с момента вступления Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П в силу суды должны были учитывать изложенные в нем правовые позиции, определяющие конституционно-правовые основы участия органов местного самоуправления в отношениях по обращению с отходами, в том числе при разрешении дел, касающихся определения полномочий и объема финансовых обязательств муниципальных районов в указанной сфере.

Придание в правоприменительной практике (как это имело место, в частности, в конкретном деле с участием администрации муниципального образования «Нерюнгринский район») пункту 18 части 1 статьи 14 и пунк-

ту 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширительно-го толкования, аналогичного тому, которое в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П применительно к таким же по своей сути положениям пункта 24 части 1 статьи 16 названного Федерального закона признано несовместимым с Конституцией Российской Федерации, приводит – вопреки конституционному принципу разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и без учета вытекающих из пользования лесными участками публично-правовых обязанностей субъектов соответствующих правоотношений по обеспечению охраны лесов и их защиты от негативного воздействия – к возложению на органы местного самоуправления муниципального района всей полноты бремени несения финансовых затрат на осуществление необходимых санитарно-оздоровительных мероприятий. Тем самым нарушается закрепленный Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), а в конечном итоге – ставится под сомнение конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления, что противоречит статьям 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации.

Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П, в силу статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с частью 2 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации, статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и абзацем двадцать первым пункта 7 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» требование проведения организационных мероприятий по очистке расположенных на территории муниципального образования лесных участков, входящих в состав земель лесного фонда, от загрязнения отходами производства и потребления и осуществления соответствующих материально-финансовых затрат может быть обращено к органам местного самоуправления данного муниципального образования при условии передачи им в установленном порядке отдельных государственных полномочий в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, имея, в частности, в виду полномочия Российской Федерации, переданные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, что в силу статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации должно сопровождаться предоставлением необходимых для реализации этих полномочий материально-финансовых средств. При этом следует учитывать, что органы местного самоуправления, согласно части 3 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

3.4. Таким образом, пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречат Конституции Российской Федерации.

Федерации, поскольку содержащиеся в них положения — по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования — не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

4. В свете сложившихся при рассмотрении конкретного дела с участием администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» обстоятельств Конституционный Суд Российской Федерации считает важным обратить внимание участников соответствующих правоотношений, включая субъектов, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, на необходимость учета в правоприменительной практике, в том числе судебной, ранее сформулированных им подходов относительно правовых последствий принятия Конституционным Судом Российской Федерации решения, в котором проверяемая норма закона, не признанная не соответствующей Конституции Российской Федерации, подвергается конституционно-правовому истолкованию.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что его решение, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т. е. неконституционное, ее истолкование и применение, имеет в этой части такие же последствия, как и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции Российской Федерации, что влечет утрату ею юридической силы, и такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, а значит, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов; оно не может быть пересмотрено другими органами или преодолено путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта либо посредством применения нормативного правового акта в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, а также обязывает всех правоприменителей, включая суды общей юрисдикции и арбитражные суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Юридическое последствие решения Конституционного Суда Российской Федерации, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы, — прекращение ее действия (и, соответственно, применения) в неконституционном истолковании, а значит, утрата ею силы на будущее время в любом ином — расходящемся с выявленным конституционно-правовым — смысле, допускавшемся в прежнем ее понимании. Это означает, что такая норма по общему правилу, вытекающему из статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, частей первой, третьей и пятой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», с момента вступления решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле, а правоприменительные органы обязаны учитывать сформулированную в нем позицию Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации данная норма по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой (постановления от 7 ноября 2012 года № 24-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 18 сентября 2014 года № 23-П;

определения от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р, от 9 ноября 2010 года № 1437-О-П и др.).

В силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, рассматриваемых во взаимосвязи с положениями статьи 6, части пятой статьи 79 и части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предполагается, что не могут применяться судами, иными органами и должностными лицами вопреки выявленному Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовому смыслу положения других нормативных правовых актов, основанные на том положении, конституционно-правовой смысл которого был выявлен, либо воспроизводящие его или являющиеся такими же, как то положение, конституционно-правовой смысл которого был выявлен.

Иными словами, выявление Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правового смысла нормы, по сути, означает приведение в соответствие с Конституцией Российской Федерации правового регулирования, предусмотренного в законоположениях, которые являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, а также в законоположениях, которые воспроизводят проверенные Конституционным Судом Российской Федерации нормы закона или основаны на них, либо в таких же, как являвшиеся предметом рассмотрения, законоположениях данного или иного нормативного правового акта. По своим правовым последствиям это сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы, а следовательно, должно учитываться правоприменительными органами при рассмотрении после вступления в силу решения Конституционного Суда Российской Федерации, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, обращений граждан и их объединений, в том числе муниципальных образований, основанных на выраженных в данном решении Конституционного Суда Российской Федерации правовых позициях.

Следовательно, при выявлении в процессе рассмотрения конкретного дела признаков того, что на подлежащие применению в этом деле нормы правового акта распространяется правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, ранее сформулированная в отношении подобных нормативных положений, содержащихся в иной части текста того же правового акта либо в другом нормативном правовом акте, и, соответственно, что эти нормы должны истолковываться и применяться с учетом выработанных Конституционным Судом Российской Федерации требований, суд общей юрисдикции, арбитражный суд не вправе оставить это обстоятельство без внимания и обязан в случае, если придет к выводу о невозможности самостоятельно решить вопрос о том, является ли подлежащая применению норма по своей сути такой же, как та, конституционно-правовое истолкование которой дано Конституционным Судом Российской Федерации, обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности подлежащих применению в конкретном деле нормативных положений. Такой вывод вытекает, в частности, из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П.

В то же время, как следует из взаимосвязанных положений статей 87, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», граждане и их объединения, в том числе муниципальные образования, полагающие, что их права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле судом с учетом распространения (или нераспространения) на соответствующие нормы ранее сформули-

рованной в отношении подобных законоположений правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, вправе обратиться в установленном порядке в Конституционный Суд Российской Федерации, который, обладая исключительной прерогативой по устранению неопределенности в вопросе о том, нарушаются ли нормой закона — в свете приданного ей судебным толкованием смысла — конституционные права и свободы человека и гражданина, и, соответственно, по оценке правовой нормы на соответствие Конституции Российской Федерации, окончательно решает вопросы, связанные с основаниями и пределами универсализации выработанных им правовых позиций.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения — по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования — не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные постановления, принятые по делу с участием администрации муниципального образования «Нерюнгринский район», основанные на пункте 18 части 1 статьи 14 и пункте 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Особое мнение
судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
А. Н. Кокотова

Проголосовав против принятия Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 26 апреля 2016 года № 13-П, излагаю особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1. Оспоренные заявителем положения пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действующей с 1 января 2016 года, закрепляют полномочия соответственно поселений и муниципальных районов в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Так, к вопросам местного значения муниципальных районов отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению названных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов. Организация данной деятельности в целом является полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункты 7–7² пункта 2 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статья 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Закрепление за муниципальными образованиями в качестве вопроса местного значения участия в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, в целом отнесенной к ведению государственных органов, не может толковаться как законодательное включение в их собственную компетенцию государственных полномочий. Такое закрепление не может толковаться и как наделение муниципальных образований правом (обязанностью) с согласия государственных органов (по их требованию) осуществлять те или иные действия в данной области.

Дело в том, что конструкция «участие в организации деятельности» использована за-

конодателем для обозначения отдельного вопроса местного значения. Вопросы же местного значения, согласно статье 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Таким образом, упомянутая конструкция в системе действующего правового регулирования представляет собой законодательную рамку, выделяющую в сфере государственной ответственности сектор собственной (неделегированной) компетенции муниципальных образований.

Конечно, использование для обозначения собственных полномочий муниципальных образований, имеющих негосударственную природу, конструкции, вводящей муниципальные образования в деятельность государственных органов, не вполне удобно. Она более уместна как средство закрепления за муниципальными образованиями прав по осуществлению действий, выходящих за пределы их собственной компетенции, или как средство обозначения государственных дел, которые могут передаваться органам местного самоуправления в порядке наделения. Это «неудобство» не делает, однако, анализируемую конструкцию саму по себе неконституционной. Законодатель вправе использовать ее там, где полномочия государственных и муниципальных органов тесно переплетены, образуя то, что можно определить как общие дела государства и местного самоуправления, как сферу их совместного ведения.

Вместе с тем конструкция «участие в организации деятельности», будучи общей законодательной рамкой, требует своего содержательного наполнения, прежде всего посредством закрепления соответствующих полномочий за органами местного самоуправления, в нашем случае – в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Без такого наполне-

ния она не отвечает конституционному критерию определенности, создавая питательную почву для противоречивого, произвольного правоприменения. Причем, еще раз подчеркну, речь идет о необходимости наполнения нашей конструкции собственными муниципальными полномочиями, а не делегированными им государственными полномочиями, хотя предоставление последних также не исключено.

Первичное содержательное наполнение обсуждаемой конструкции конкретными полномочиями органов местного самоуправления должно производиться федеральными законами и уставами соответствующих муниципальных образований (часть 1¹ статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Между тем в базовом Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» закреплены те же формулы об «участии в организации деятельности», что и в оспариваемых заявителем законоположениях, без какой-либо их существенной конкретизации. Не закрепляют развернутую систему полномочий органов местного самоуправления, позволяющую им эффективно участвовать в интересах жителей в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, в том числе в части ликвидации несанкционированного складирования отходов, и иные федеральные законы. Это притом что согласно Европейской хартии местного самоуправления предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными (пункт 4 статьи 4).

Как следствие, после вступления в силу оспоренного регулирования имеют место как случаи отсечения муниципальных органов от полномочий, традиционно ими осуществлявшихся в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ранее — бытовыми отходами), так и попытки заставить их делать то, что прямо к их компетенции законодателем не отнесено. С учетом этого Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы признать оспоренные заявителем законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации в силу их неопределенности.

2. Конституционному Суду Российской Федерации также следовало бы высказаться о самой модели законодательного разграниче-

ния полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в которой муниципальным образованиям отведена исключительно роль второго плана. Не имея оснований для оценки такого распределения полномочий как неконституционного, Конституционный Суд Российской Федерации мог бы обратить внимание федерального законодателя на то, что изъятие основных полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами у муниципальных (читай — коммунальных) органов означает введение в данной области, по сути, чрезвычайной схемы управления. А это чревато риском нарушения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения (статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Вряд ли с регионального уровня лучше, чем с муниципального уровня, видно, как организовывать работу в данной сфере, например как оперативно выявлять и устранять те же несанкционированные свалки. Да и экономический эффект концентрации полномочий в указанной сфере на уровне субъектов Российской Федерации, продиктованной необходимостью оптимизации затрат, сомнителен. Кстати, согласно Европейской хартии местного самоуправления осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (пункт 3 статьи 4).

Представляется, что полномочие по организации деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами должно, по общему правилу, закрепляться за муниципальными образованиями, по крайней мере за муниципальными районами и городскими округами. А задача органов государственной власти, помимо нормативного, технического регулирования, методического обеспечения, реализации необходимых разрешительных, контрольных действий, должна сводиться в основном к помощи муниципальным образованиям, в том числе в вопросе совершенствования системы работы с твердыми коммунальными отходами.

Соответственно должны распределяться и материально-финансовые ресурсы в рамках

бюджетно-налогового регулирования, причем не только и не столько через механизмы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, сколько посредством прямого материально-финансового обеспечения осуществления муниципальных образований, их органами собственных полномочий, детально в законодательстве закрепленных.

3. Конституционный Суд Российской Федерации, проверив оспоренные законоположения, признал их не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они — по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования — не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

Данная позиция не лишена оснований. Но она, как представляется, не учитывает ряд значимых обстоятельств.

Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 26 апреля 2016 года № 13-П правильно обращает внимание на то, что проверяемое регулирование не может автоматически трактоваться как предопределяющее всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере. Обязанность по очистке лесных участков от несанкционированных свалок лежит, в частности, и на их собственниках (в рассматриваемом случае — на Российской Федерации).

Однако избранный им вариант истолкования оспоренных законоположений ведет не к справедливому перераспределению ответственности между государственными, муниципальными органами, собственниками в области ликвидации несанкционированных свалок, а, по сути, вообще к снятию с муниципальных органов ответственности в данной области. Дело в том, что если органы местного самоуправления не наделены соответствующим государственным полномочием с передачей им

необходимых материальных и финансовых ресурсов, то их возможная инициативная попытка включиться в его осуществление может обернуться для них ответственностью за нецелевое использование бюджетных средств.

Во-вторых, конечно, задача оперативной санитарной очистки лесных участков лежит прежде всего на их собственниках. Но очевидно, что публичные собственники не вправе полностью закрыть доступ в леса гражданам, огородить их непролазным забором. Небезосновательно и то предположение, что несанкционированные свалки в лесах на территории муниципальных образований зачастую дело рук жителей этих муниципальных образований. Так кто должен в первую очередь общаться с жителями, проводить с ними воспитательную работу, осуществлять контрольные проверки в лесах, выявлять несанкционированные свалки и принимать меры к их оперативной ликвидации? Конечно, это органы местного самоуправления. Но вариант толкования, избранный Конституционным Судом Российской Федерации, лишает органы местного самоуправления необходимого стимула такой работой заниматься.

В-третьих, ликвидация несанкционированных свалок не может сводиться только к очистке лесных участков от мусора. Она предполагает помимо очистки транспортировку коммунальных отходов, их обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение. А это та сфера, которая законодательно, пусть и рамочным образом, закреплена и за муниципальными образованияами.

Итак, проблема не в том, что органы местного самоуправления заставляют заниматься государственным делом без наделения их государственными полномочиями, а в том, что естественная сфера ответственности именно муниципальных образований четко за ними не закреплена нормативно и не подкреплена необходимыми источниками финансирования.

Кстати, Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы, решая вопрос о месте органов местного самоуправления в деле ликвидации несанкционированных свалок, принять во внимание и масштаб проблемы: страна, в том числе ее леса, от Калининграда до Владивостока основательно замусорена своими же гражданами. Давайте сравним по этому показателю наши леса и леса той же Финляндии. Сравнение явно не в нашу пользу.

Отсюда очевидно, что данной проблемой должны заниматься сообща все уровни власти. И муниципальные образования также обязаны этой проблемой заниматься, в том числе и за счет собственных средств.

Перечисленные обстоятельства заставляют оценить позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления обязаны включаться в ликвидацию несанкционированных свалок только после наделения их соответствующим государственным полномочием с передачей необходимых для его осуществления материальных и финансовых средств, как имеющую основание в конституционном тексте, но лишь в качестве паллиатива. Данная позиция способствует защите законных интересов муниципальных образований, но, к сожалению, явно не способствует решению общенациональной проблемы захламления страны ее же гражданами.

4. С учетом вышеизложенного Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы признать оспоренные заявителем законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации в силу их неопределенности. Конституционный Суд Российской Федерации мог бы также обратить внимание федерального законодателя на то, что изъятие основных полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами у муниципальных органов означает введение в данной области, по сути, чрезвычайной схемы управления, чреватой риском нарушения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения (статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации). Следствием таких выводов должно было стать поручение федеральному законодателю незамедлительно внести необходимые изменения в действующее законодательство.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**31 мая
2016 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 14-П

по делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

с участием представителя группы депутатов Государственной Думы – депутата Государственной Думы Ю. П. Синельщикова, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А. П. Кучеренко, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. Ю. Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возме-

ния вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О. С. Хохряковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М. А. Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т. А. Васильевой, от Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей – А. А. Рябова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введена статья 31¹, в соответствии с которой движение транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения допускается при условии внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам такими транспортными средствами, размер и порядок взимания которой устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» установлены размер данной платы и правила ее взимания.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнен статьей 12.21³, согласно которой (в редакции Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 378-ФЗ) движение транспортного средства, имеющего разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения без внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения таким транспортным средством, если внесение такой платы является обязательным, влечет наложение административного штрафа на водителей транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, и на собственников (владельцев) транспортных средств, за исключением транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, в размере пяти тысяч рублей (часть 1); повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 данной статьи, влечет наложение административного штрафа на водителей транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, и на собственников (владельцев) транспортных средств, за исключением транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, в размере десяти тысяч рублей (часть 2).

1.1. Группа депутатов Государственной Думы, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, просит признать названные нормативные положения не соответствующими статьям 55 (часть 3), 57, 72 (пункт «к» части 1), 74, 75 (часть 3) и 76 Конституции Российской Федерации и приводит в обоснование своей позиции следующие доводы:

плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, является, по сути, налоговым платежом, однако ее существенные элементы установлены не законом, а нормативным актом Правительства Российской Федерации; кроме того, государственные полномочия по ее взиманию переданы — без указания на такую возможность в федеральном законе — оператору (юридическому лицу), полномочия и ответственность которого законодательно не урегулированы;

установление данной платы, дублирующей иные действующие фискальные платежи того же предназначения, не имеет под собой экономического основания, а потому не отвечает принципам справедливости, соразмерности и однократности налогообложения; ее плательщиком является лишь одна категория участников дорожного движения, а размер не учитывает фактическую способность собственников (владельцев) соответствующих транспортных средств к ее уплате, что препятствует реализации ими своих конституционных прав (в частности, права на занятие не запрещенной законом экономической деятельностью);

введением данной платы создаются административные препятствия для свободного перемещения товаров на территории Российской Федерации, к числу которых можно отнести установление административной ответственности за движение по автомобильным дорогам без ее внесения, притом что основания такой административной ответственности, включающие неосторожное нарушение соответствующих правил, предусмотрены не в законе, а в постановлении Правительства Российской Федерации.

1.2. Таким образом, исходя из предписаний пункта 8 части второй статьи 37 и части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в их взаимосвязи, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются находящиеся в нормативном единстве положения статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» (далее — постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504) и статьи 12.21³ КоАП Российской Федерации, устанавливающие в системе правового регулирования обязательных публичных платежей институт платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (далее — большегрузные транспортные средства), в том числе определяющие в рамках данного института элементы указанной платы, полномочия Правительства Российской Федерации по регулированию ее размера и порядка взимания, функции оператора системы взимания платы

и основания применения административной ответственности за неисполнение обязанности плательщика по ее внесению.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в качестве основ конституционного строя России гарантируются условия для функционирования рыночной экономики — единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1). Обеспечению экономического развития и благополучия страны призвана служить транспортная инфраструктура общего пользования, строительство и модернизация которой, доступность и содержание в надлежащем состоянии создают необходимые предпосылки для реализации гражданами закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод, включая право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1).

Составной частью транспортной инфраструктуры являются автомобильные дороги, в том числе автомобильные дороги общего пользования федерального значения, которые согласно Федеральному закону от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ находятся в федеральной собственности и перечень которых определен постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 года № 928 (части 5—7 статьи 5 и часть 2 статьи 6). Будучи основными транспортными артериями страны, автомобильные дороги общего пользования федерального значения предназначены для перевозок грузов по всей территории России и за ее пределы, что предполагает ответственность государства как публичного субъекта и как собственника, на котором лежит бремя содержания данного имущества, за их состояние. Соответственно, дорожная деятельность в отношении этих автомобильных дорог, под которой данный Федеральный закон понимает деятельность по их проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию (пункт 6 статьи 3), осуществляется в первую очередь за счет средств федерального бюджета (часть 1 статьи 32). О значимости непрерывного финансового обеспечения такой деятельности свидетельствует и наличие в бюджетной системе Российской Федерации дорожных фондов (статья 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения как имущества, находящегося в публичной собственности и предназначенного в том числе для использования гражданами и их объединениями в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, за счет средств, поступающих в федеральный бюджет в виде налогов, сборов и иных публично-правовых платежей, не исключает возможность возложения обязанности по дополнительному — по сравнению с иными пользователями — финансированию дорожной деятельности на субъектов, которые наиболее интенсивно эксплуатируют автомобильные дороги, получая непосредственную экономическую выгоду от их развития и вместе с тем существенно ускоряя износ дорожного полотна.

Государство, обладающее достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания фискальной политики, самостоятельно определяет целесообразность обложения публичными платежами тех или иных экономических объектов, в том числе в сфере дорожного движения. При этом на нормативные акты в указанной сфере — исходя из того что взимание публичных платежей фискального характера всегда влечет обременения права собственности и свободы экономической деятельности (статьи 34 и 35 Конституции Российской Федерации) — в полной мере распространяются требования статьи 57 Конституции Российской Федерации о законно уста-

новленных налогах и сборах и ее статьи 55 (часть 3), допускающей возможность введения в случае необходимости ограничений прав и свобод, но только федеральным законом и лишь соразмерно (пропорционально) конституционно одобряемым целям.

Обязанность внесения платы за использование данного публичного ресурса, широко применяемая в отношении движения по автомобильным дорогам грузовых транспортных средств в практике зарубежных стран с развитой транспортной инфраструктурой, введена федеральным законодателем — с учетом повышенного негативного воздействия грузовых транспортных средств на состояние дорожного полотна — для обеспечения сохранности и восстановления автомобильных дорог общего пользования федерального значения, их соответствия нормативным требованиям и, в конечном счете, безопасности дорожного движения.

Следовательно, установление данной обязанности направлено на достижение конституционно значимых целей. Что касается размера взимаемой платы, то в силу статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации он должен соответствовать ее правовой природе как субсидиарной по отношению к основному источнику финансирования содержания автомобильных дорог общего пользования федерального значения, с тем чтобы гарантировалась соразмерность возлагаемых в связи с этим на собственников (владельцев) транспортных средств обременений тому вреду, который причиняется автомобильным дорогам движением транспортных средств, на основе конституционных принципов равенства и справедливости.

3. Предусмотренный статьей 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ обязательный платеж взимается в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, и как таковой относится к неналоговым доходам федерального бюджета, включаемым в объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, средства которого используются исключительно в целях финансового обеспечения дорожной деятельности (статьи 41 и 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации). При этом размер (сумма) вносимых собственниками (владельцами) большегрузных транспортных средств платежей, как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, напрямую зависит от расстояния, пройденного большегрузным транспортным средством по соответствующим автомобильным дорогам.

Таким образом, данный платеж предназначен для компенсации расходов, связанных с восстановлением надлежащего транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения, т. е. имеет целевую направленность и экономическое основание.

3.1. В соответствии с правовыми позициями, выработанными Конституционным Судом Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации (Постановление от 17 июля 1998 года № 22-П; определения от 8 февраля 2001 года № 14-О, от 14 мая 2002 года № 88-О, от 10 декабря 2002 года № 283-О, от 16 декабря 2008 года № 1079-О-О и др.), вопрос о правовой природе обязательных платежей как относящихся к налоговым или неналоговым — при отсутствии их исчерпывающего нормативного перечня — приобретает характер конституционного, поскольку связан с понятием законно установленных налогов и сборов и разграничением компетенции между органами законодательной и исполнительной власти (статья 57; статья 71, пункт «з»; статья 75, часть 3; статьи 114 и 115 Конституции Российской Федерации).

Плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, не обладает таким необходимым для налоговых обязательств признаком, как индивидуальная безвозмездность, а последствием ее невнесения является отсутствие у собственника (владельца) большегрузного транспортного средства права на осуществление движения по соответствующим автомобильным дорогам (при авансовом характере платежа) или обязанность оплатить такое движение после его завершения (если допускается последующая оплата). Кроме того, данная плата, поскольку она вносится не за совершение представителями публичной власти юридически значимых действий в отношении ее плательщиков, не может быть отнесена и к сборам в смысле Налогового кодекса Российской Федерации.

Таким образом, плату в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, следует квалифицировать не в качестве налога или сбора, а как обязательный публичный индивидуально-возмездный платеж компенсационного фискального характера. К аналогичному выводу Конституционный Суд Российской Федерации пришел в Постановлении от 17 июля 1998 года № 22-П, давая оценку правовой природе платежа, взимаемого с транспортных средств, осуществляющих перевозку тяжеловесных грузов, как имеющего неналоговый характер.

С учетом того, что данная плата не является налоговым платежом, хотя и направляется в Федеральный дорожный фонд, федеральный законодатель был вправе установить ее не в Налоговом кодексе Российской Федерации, а в специальном законодательном акте, регулирующем общественные отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности, — Федеральном законе от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ. Предусмотрев в Бюджетном кодексе Российской Федерации положение об отнесении средств, поступающих от внесения данной платы, к неналоговым доходам федерального бюджета, федеральный законодатель обеспечил и соблюдение требования о законодательном закреплении видов доходов бюджета.

Вместе с тем введение платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, предполагает необходимость установления критериев, позволяющих определить наличие или отсутствие обязанности вносить ее у собственника (владельца) соответствующего транспортного средства. Одна из таких характеристик, отражающая степень воздействия транспортного средства на дорожное полотно, — его разрешенная максимальная масса. Поэтому выбор разрешенной максимальной массы транспортного средства свыше 12 тонн в качестве критерия взимания с собственников (владельцев) таких транспортных средств платы не может считаться произвольным. Аналогичный подход был положен в основу соответствующего законодательства Европейского Союза и используется в ряде европейских стран (Директива 1999/62/ЕС Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 17 июня 1999 года «О взимании сборов с грузового транспорта за использование некоторых инфраструктур»). При этом федеральный законодатель — принимая во внимание, что большегрузные транспортные средства существенно различаются между собой в зависимости от разрешенной максимальной массы (от 12 тонн до 44 тонн) и, следовательно, по степени вреда, причиняемого ими автомобильным дорогам при прохождении одинакового по протяженности расстояния, — не лишен возможности на основе принципа пропорциональности дифференцировать размер данной платы.

3.2. В силу требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 74 (часть 1), не допускающей установление на территории России таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 17 июля 1998 года № 22-П, Определение от 19 января 2005 года № 40-О) субъекты Российской Федерации не вправе самостоятельно, без санкции федерального законодателя вводить какие-либо публичные платежи, связанные с движением транспортных средств по автомобильным дорогам. Соответственно, не может рассматриваться как создающий в указанном аспекте препятствия для свободного перемещения товаров и институт платы в счет возмещения вреда автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, причиняемого большегрузными транспортными средствами, поскольку данная плата введена федеральным законом и взимается не в отдельных регионах Российской Федерации, а на всей ее территории при движении большегрузных транспортных средств по таким дорогам.

Как следует из постановлений Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, от 18 мая 2015 года № 474 и от 27 февраля 2016 года № 139, в настоящее время размер платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, определяется с применением понижающих коэффициентов, т. е. существенно снижен по сравнению с изначально нормативно установленным, и его повышение после того, как данная плата начала взиматься, не происходило. Кроме того, с 15 апреля 2016 года часть 8 статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ действует в новой редакции и предусматривает необходимость дополнения существующего порядка взимания платы положениями о сроках и возможности отсрочки ее внесения российскими перевозчиками — собственниками (владельцами) транспортных средств. В связи с этим Правительством Российской Федерации предусмотрена возможность отсрочки взимания платы по заявлению плательщика (постановление от 15 апреля 2016 года № 310).

Дата вступления в силу изменений, внесенных Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ в Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, включая его дополнение статьей 31¹, первоначально намеченная на 1 января 2013 года, дважды переносилась на более поздний срок. В итоге соответствующие законоположения вступили в силу только с 15 ноября 2015 года (статья 1 Федерального закона от 23 июня 2014 года № 168-ФЗ). Тем самым для адаптации плательщиков — собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств к новым условиям правового регулирования, в том числе с целью выбора ими наиболее приемлемой формы осуществления предпринимательской деятельности в сфере грузовых перевозок, был предусмотрен значительный срок.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 предусмотрена индексация размера платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами (пункт 2), а закрепление им периодичности индексации (ежегодно) и ее критериев (в соответствии с фактическим изменением индекса потребительских цен) — исходя из требований соразмерности налагаемых обременений и стабильности правового регулирования — служит гарантией от повышения размера данной платы по иным основаниям.

Таким образом, статьей 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ и принятыми в порядке ее конкретизации постановлениями Правительства Российской Федерации – в их конституционно-правовом смысле – не допускается повышение установленной в настоящее время платы (помимо индексации ее размера в нормативно установленных пределах) без указания на такую возможность в федеральном законе и без предоставления плательщикам гарантий адаптации к ее повышению; с соблюдением требования о гарантиях адаптации плательщиков к повышению платы должны осуществляться также отмена или увеличение понижающего коэффициента к размеру платы в случае, если не установлены пределы его действия во времени.

3.3. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что двойное налогообложение одного и того же экономического объекта нарушает принципы равного, справедливого и соразмерного налогообложения, вытекающие из статей 19, 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации (Постановление от 3 июня 2014 года № 17-П; определение от 14 декабря 2004 года № 451-О, от 1 октября 2009 года № 1269-О-О, от 5 марта 2014 года № 590-О и др.). Приведенная правовая позиция является ориентирующей для оценки правового регулирования, связанного с взиманием не только налогов, но и обязательных публичных платежей неналогового характера, при установлении которых особое значение приобретает проблема их обоснованности, в частности для исключения двойного обложения одних и тех же объектов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года № 9-П и от 24 февраля 1998 года № 7-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 года № 342-О и др.).

Особенность фискальной нагрузки на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств состоит в том, что помимо платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, они обязаны уплачивать транспортный налог (глава 28 Налогового кодекса Российской Федерации), а также – фактически – (в качестве покупателей товара) – такой косвенный налог, как акциз на бензин и дизельное топливо (статьи 181 и 187 Налогового кодекса Российской Федерации).

В отличие от транспортного налога, объектом обложения которым является транспортное средство вне зависимости от пройденного им за налоговый период расстояния, а основным критерием (базой) для целей обложения этим налогом – мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах (статьи 357 и 358, подпункт 1 пункта 1 статьи 359 Налогового кодекса Российской Федерации), а также в отличие от акциза на бензин и дизельное топливо, объектом обложения которым является реализация (передача) произведенных подакцизных товаров (пункт 1 статьи 182 Налогового кодекса Российской Федерации), в качестве объекта платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, выступает движение большегрузного транспортного средства по таким автомобильным дорогам. Учитывая, что объекты обложения названными публичными платежами не совпадают, нет оснований полагать, что в данном случае в отношении собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств применяется двойное обложение.

3.4. Как следует из статей 8 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, правовое регулирование взимания публичных платежей должно осуществляться на основе принципов равенства и справедливости, без необоснованных ограничений и с соблюдением баланса фискальных интересов государства при формирова-

нии бюджета, с одной стороны, и прав и свобод физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности — с другой. Соответственно, государство, руководствуясь вытекающими из названных конституционных принципов критериями соразмерности и дифференциации, обязано проявлять при осуществлении фискальной политики разумную сдержанность и повышенную осторожность, особенно при введении новых обязательных платежей и повышении их ставок, в том числе учитывать при установлении системы обязательных платежей имущественную способность плательщиков к их уплате.

Исходя из этого совокупный размер обязательных платежей, которые возложены на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств в порядке исполнения ими обязанностей плательщика перед бюджетом, связанных с необходимостью обеспечения такой публичной функции, как дорожная деятельность, не должен быть чрезмерно обременительным. Это означает, что федеральный законодатель и Правительство Российской Федерации не должны допускать в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере перевозок грузовым автомобильным транспортом, такую степень обременения их обязательными платежами (пусть даже и разной природы), которая свидетельствовала бы о несоразмерности общего объема обременения и тем самым приводила бы к нарушению прав и свобод, гарантированных статьями 34 (часть 1) и 35 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации. Иное противоречило бы правовой природе и предназначению обязанности платить законно установленные налоги и сборы, закрепленной статьей 57 Конституции Российской Федерации, и в конечном счете подрывало бы финансово-материальную базу реализации основных прав и свобод человека, составляющих, по смыслу ее статьи 2, высшую цель для государства.

Таким образом, находящиеся в нормативном единстве положения статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 в системе действующего правового регулирования предполагают обязанность Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации обеспечивать и поддерживать такое состояние правового регулирования обязательных платежей в дорожные фонды, при котором не допускается избыточность совокупного экономического бремени, возлагаемого на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств системой обязательных платежей в дорожные фонды, на основе анализа целесообразности и экономической обоснованности как каждого конкретного платежа (его размера), так и системы в целом, а также с учетом сбалансированности интересов уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, — учитывая условия ее взимания в сопоставлении с условиями взимания транспортного налога — является в настоящее время основным финансовым бременем для собственников (владельцев) указанных транспортных средств, которые регулярно осуществляют перевозки по этим дорогам и, соответственно, участвуют в финансировании публичной деятельности по их поддержанию в надлежащем состоянии. В связи с этим Правительством Российской Федерации разработан и внесен на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», предполагающего для собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств возможность зачета суммы данной платы при исчислении в соответствующем налоговом периоде размера транспортного налога (который тоже направлен

на возмещение публичных затрат, связанных с негативным воздействием транспортного средства, и рассчитывается исходя из параметров, отражающих в определенной мере степень такого негативного воздействия), а также предусматривающего для них установление налоговой преференции по транспортному налогу до 1 января 2019 года. Тем самым Правительство Российской Федерации, по сути, признало необходимость оптимизации указанных платежей и снижения финансового бремени для собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств. Такая корректировка правового регулирования отвечает принципам соразмерности и справедливости и является конституционно оправданной.

Используя при реализации фискальной политики различные средства для финансового обеспечения публичной деятельности по поддержанию автомобильных дорог общего пользования федерального значения в надлежащем состоянии, федеральный законодатель не только вправе, но и обязан принимать меры, направленные на недопущение избыточного финансового обременения собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств, налагаемого на них в целях компенсации негативного воздействия таких транспортных средств на автомобильные дороги. При этом недопустим как произвольный отказ от таких мер, так и автоматическое прекращение их действия, если им изначально придавался временный характер (как это предполагается, в частности, в законопроекте, внесенном Правительством Российской Федерации), без оценки того, имеются ли для этого надлежащие условия с учетом изменений в объеме финансового бремени, состоянии автомобильных дорог, а также общей экономической ситуации.

4. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (статья 115, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Как следует из названного конституционного положения и основанных на нем правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 14 июля 2005 года № 8-П, от 28 февраля 2006 года № 2-П и от 31 января 2008 года № 2-П, федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить его конституционно допустимые пределы, а также круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативно-обязывающие решения.

4.1. Согласно части 8 статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ размер и порядок взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, устанавливается Правительством Российской Федерации. Реализуя указанное законодательное предписание в постановлении от 14 июня 2013 года № 504, Правительство Российской Федерации действовало в рамках Конституции Российской Федерации, возлагающей на него обеспечение исполнения федерального бюджета и управление федеральной собственностью (статья 114, пункты «а», «г» части 1), а также Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (статьи 2 и 3).

По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации, фискальный платеж неналогового характера может считаться законно установленным при условии, что его существенные элементы, по общему правилу, закреплены непосредственно в законе, тем не менее федеральный законодатель не лишен возможности передать Правительству Российской Федерации опре-

деление отдельных элементов такого платежного обязательства — с учетом особенностей предмета правового регулирования и специфики соответствующего платежа. При этом, поскольку определение состава доходов и расходов бюджета в силу принципа разделения властей относится к сфере законодательного регулирования, отнесение обязательного публичного платежа к неналоговым (каковым является плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами), как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 11 ноября 1997 года № 16-П, от 17 июля 1998 года № 22-П, от 28 февраля 2006 года № 2-П и др.), не освобождает федерального законодателя от необходимости указания в законе его основных элементов, таких как субъект (плательщик), объект, база и максимальный размер ставки (или, во всяком случае, критерии ее определения).

Статья 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ устанавливает ряд основных элементов предусмотренной ею платы: объект, каковым является движение большегрузных транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, за исключением платных автомобильных дорог и платных участков автомобильных дорог (части 1 и 5), и субъекты, к каковым относятся собственники (владельцы) таких транспортных средств, а в отношении транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, — водители, если такая плата не внесена собственниками соответствующих транспортных средств (части 6 и 6¹). Данная статья раскрывает также содержание понятия «разрешенная максимальная масса транспортного средства» (части 3 и 4) и перечисляет виды транспортных средств, собственники (владельцы) которых освобождаются от внесения платы, — предназначенные для перевозки людей, специальные транспортные средства, используемые для осуществления деятельности пожарной охраны, полиции, медицинской скорой помощи, аварийно-спасательных служб, военной автомобильной инспекции, и др. (часть 7).

Что касается базы соответствующих платежей, то прямое указание на их исчисление в зависимости от протяженности маршрута движения большегрузного транспортного средства непосредственно содержится в постановлении Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504. Однако, как следует из статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, связывающей необходимость внесения платы с движением большегрузных транспортных средств, базой для ее взимания выступает именно пройденное ими расстояние по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения. Не указывая максимальный размер платы, данная статья в то же время исходит из ее «амортизационной» природы, т. е., по сути, обозначает критерий определения ее верхнего предела.

Таким образом, по смыслу положений статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 в контексте требований статей 34 (часть 1), 35 (части 2 и 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, размер платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения движением большегрузного транспортного средства, не может превышать размер вреда (в денежном выражении), дополнительно причиняемого таким транспортным средством (с учетом усредненных расчетов) по сравнению с транспортным средством, имеющим меньшую разрешенную максимальную массу.

Поскольку обязательный публичный платеж в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, относится к нена-

логовым платежам, федеральный законодатель в данном случае вправе наделить Правительство Российской Федерации правомочием посредством принятия постановления определять конкретный размер данного платежа, что согласуется с конституционными критериями определения размера обязательных неналоговых платежей, позволяя оперативно реагировать на изменяющиеся рыночные условия и с соблюдением требования об адаптации граждан к новым нормативам корректировать их на основе баланса прав и законных интересов плательщиков, с одной стороны, и финансового обеспечения дорожной деятельности – с другой.

4.2. Согласно утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 Правилам взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, полномочия по обеспечению функционирования системы взимания платы возлагаются на оператора (индивидуального предпринимателя или юридическое лицо), который в этих целях осуществляет, в частности, регистрацию транспортных средств в системе взимания платы, перечисляет внесенные собственником (владельцем) транспортного средства в качестве платы денежные средства в доход федерального бюджета, предоставляет на безвозмездной основе бортовое устройство, ведет персонализированную запись собственника (владельца) транспортного средства, предоставляет ему необходимую информацию (пункты 2, 5 и 6).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р оператор (концессионер) принимает на себя ряд обязательств, в том числе по проектированию, строительству и производству объектов системы взимания платы, обеспечению ее функционирования за счет собственных и (или) привлеченных средств. При этом создаваемые объекты становятся собственностью Российской Федерации.

В данном случае Правительство Российской Федерации – в соответствии с предписаниями Конституции Российской Федерации, ее статей 8, 34, 35 (части 2 и 3), 71 (пункты «д», «и»), 75 (часть 3), 114 (пункт «г» части 1) и 115 (часть 1), – на основании и во исполнение федерального закона вправе с использованием элементов правового института концессии предоставить на определенных условиях индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу полномочия по организации и обеспечению взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами (создание необходимых для этого объектов, прием платы и перечисление ее в федеральный бюджет и др.). Привлечение указанных субъектов, в том числе с целью получения частных инвестиций, для решения на основе государственно-частного партнерства определенных публично значимых задач, включая создание транспортной инфраструктуры общего пользования и ее эксплуатацию, с передачей такого рода субъектам ряда полномочий, связанных с обеспечением взимания данной платы, само по себе конституционно допустимо. Такое регулирование позволяет своевременно решать связанные с задействованием значительных технических ресурсов публично значимые задачи в сфере дорожной деятельности. При этом выбор конкретного лица в качестве оператора системы взимания платы, связанный с использованием концессионного соглашения, равно как и порядок заключения и содержание самого концессионного соглашения, включая размер получаемого оператором за выполнение своих функций вознаграждения, должны соответствовать требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Наделение оператора правом взимания платы, согласно предписаниям пунктов 6 и 11 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, не предполагает наличие у него каких-либо возможностей распоряжаться внесенными плательщиками денежными средствами, кроме как перечислять их в полном объеме в федеральный бюджет, а также — в установленных нормативными актами случаях — возвращать плательщику, и, соответственно, не допускается использование оператором этих денежных средств для иных целей, что согласуется с конституционно-правовой характеристикой данной платы как обязательного неналогового платежа в бюджет.

4.3. Предоставление хозяйствующему субъекту — индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу как участникам гражданского оборота правомочий по взиманию платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, — поскольку в данном случае во взаимоотношениях с иными лицами (плательщиками) реализация этих правомочий связана с определенными действиями публично-правового характера, по общему правилу, относящимися к предмету деятельности представителей органов публичной власти, — в силу требований Конституции Российской Федерации, ее статей 71 (пункты «в», «г», «д», «о») и 76 (часть 1), может осуществляться исключительно на основе прямого волеизъявления федерального законодателя.

То обстоятельство, что администрирование указанной платы возложено на Федеральное дорожное агентство (приложение № 5 к Федеральному закону от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»), при отсутствии конкретного наполнения этой функции во взаимоотношениях с плательщиками не устраняет необходимость обеспечения надлежащего регулирования статуса оператора системы взимания платы. Равным образом осуществляемым Счетной палатой Российской Федерации как постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию (статьи 2, 5 и 19 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»), контролем за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета в рамках соответствующего концессионного соглашения, а также за своевременным исполнением его доходных статей, включая контроль за поступлением в доход федерального бюджета данной платы, который создает определенные гарантии защиты государственных и общественных интересов, не исчерпываются все необходимые функции контроля, связанные со спецификой оператора, как он определен Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, и распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ дополнена частью 9 (вступает в силу с 15 ноября 2016 года), в которой оператор системы взимания платы обозначен в качестве субъекта соответствующих правоотношений, а содержание возложенных на Правительство Российской Федерации данной нормой полномочий по регулированию отношений с его участием позволяет сделать вывод о волеизъявлении федерального законодателя в пользу избранного Правительством Российской Федерации подхода к определению статуса оператора.

Тем не менее вытекающие из Конституции Российской Федерации требования обеспечения баланса интересов государства, плательщиков и оператора в правоотношениях по взиманию данной платы, стабильности правоотношений предполагают обязанность федерального законодателя в разумные сроки установить порядок определения оператора системы взимания платы и критерии, которым он должен соответствовать, а также гарантии интересов Российской Федерации и плательщиков во взаимоотношениях с ним. Во всяком случае, если предполагается право оператора ограничивать доступ плательщика (потенциального плательщика) к использованию системы взимания платы, в том числе отказывать ему в совершении необходимых для этого действий, то такое право оператора должно быть предусмотрено нормативно. Совершение же непосредственно самим оператором действий, сопоставимых по форме и последствиям с применяемыми исключительно органами публичной власти мерами административного принуждения, в любом случае недопустимо.

4.4. Утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 Правилами к компетенции оператора системы взимания платы отнесено опубликование в средствах массовой информации актов, регулирующих порядок внесения владельцем транспортного средства платы оператору и порядок перечисления оператором денежных средств владельца транспортного средства в качестве платы в доход федерального бюджета; порядок возврата владельцу транспортного средства денежных средств, не перечисленных либо излишне перечисленных оператором в доход федерального бюджета; порядок пользования владельцем транспортного средства, в том числе зарегистрированного в иностранном государстве, предоставленным ему бортовым устройством, порядок и условия его возврата и замены, а также ответственность владельца транспортного средства за нарушение порядка пользования бортовым устройством; порядок внесения платы владельцем транспортного средства в случае неисправности или утраты бортового устройства или стороннего бортового устройства; порядок получения владельцем транспортного средства информации о его персонализированных данных в системе взимания платы; порядок информирования владельцем транспортного средства оператора о планируемом маршруте, времени (дате) движения транспортного средства по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения при отсутствии бортового устройства или стороннего бортового устройства, их неисправности или утрате, а также при внесении владельцем транспортного средства платы в случае оформления маршрутной карты; иные вопросы взаимодействия владельца транспортного средства и оператора, касающиеся расчета и взимания платы (пункт 4).

Названные положения не исключают (о чем свидетельствует и практика их реализации) принятие самим оператором актов по вопросам, отнесенным к его компетенции, что применительно к актам по вопросам организационно-технического характера, связанным в том числе с эксплуатационными характеристиками внедряемого оператором в рамках системы взимания платы оборудования, а также с информированием собственников (владельцев) транспортных средств о ее работе, конституционно допустимо. Однако оператор (индивидуальный предприниматель или юридическое лицо — участники гражданского оборота) во всяком случае не вправе принимать нормативные правовые акты по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к прерогативам публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П и от 14 июля 2005 года № 8-П), в частности по вопросам, которые непосредственно затрагивают

как имущественные права плательщиков, так и право на доступ к избранному ими виду предпринимательской деятельности. Правовое регулирование соответствующих отношений, связанных с исполнением плательщиками публичной финансовой обязанности по внесению данной платы и предоставлением им гарантий в этих отношениях, — в силу статей 10, 71 (пункты «в», «д», «з», «и») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации — может быть установлено только федеральным законодателем либо в определенном им порядке.

Конституционным принципам осуществления публичной власти и запрету недобросовестной конкуренции (статья 8, часть 2; статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации) противоречит и предоставление оператору системы взимания платы права самому устанавливать правила взаимодействия с бюджетной системой Российской Федерации, включая порядок перечисления оператором денежных средств собственника (владельца) транспортного средства в качестве платы в доход федерального бюджета, т. е. управления денежными средствами, которые после уплаты их плательщиком должны становиться федеральным имуществом и поступать в федеральную собственность, а также правила относительно «иных вопросов взаимодействия владельца транспортного средства и оператора, касающихся расчета и взимания платы» (перечень которых имеет открытый характер), несоблюдение которых фактически может являться основанием привлечения собственников (владельцев) транспортных средств к административной ответственности, притом что неопределенность правовых характеристик (свойств) соответствующих актов может затруднять их судебное обжалование.

Таким образом, положения пункта 4 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, в той мере, в какой ими не исключается возможность принятия оператором системы взимания платы актов нормотворческого (властно-распорядительного) характера, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 71 (пункты «в», «д», «з», «и») и 76 (часть 1), с точки зрения нарушения прерогатив федерального законодателя, что в конечном счете ведет к нарушению ее статей 34 (часть 1), 35 (части 2 и 3) и 55 (часть 3), поскольку по своему содержанию эти положения создают возможность принятия ненадлежащими субъектами нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы, находящиеся под защитой указанных статей Конституции Российской Федерации.

Данному выводу не препятствует и то обстоятельство, что с 15 ноября 2016 года вступает в силу часть 9 статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, согласно которой установление порядка перечисления в доход федерального бюджета соответствующей платы, порядка возврата собственнику (владельцу) транспортного средства денежных средств, не перечисленных либо излишне перечисленных в доход федерального бюджета в целях исполнения положений данной статьи, порядка информационного взаимодействия собственника (владельца) транспортного средства, в том числе зарегистрированного на территории иностранного государства, и оператора системы взимания платы, а также правил пользования технически и технологически связанными объектами, обеспечивающими взимание платы, возлагается на Правительство Российской Федерации. Названными законоположениями, как следует из их содержания во взаимосвязи с пунктом 4 Правил, также не исключается возможность принятия оператором системы взимания платы обязательных для ее плательщиков нормативных правовых актов.

5. Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен статьей 12.21³ «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн». В настоящее время данная статья действует в редакции Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 378-ФЗ, в соответствии с которой размер административного штрафа за предусмотренное ею административное правонарушение существенно снижен и равняется пяти тысячам рублей (часть 1), а при повторном привлечении к административной ответственности – десяти тысячам рублей (часть 2).

Установление административной ответственности в качестве способа обеспечения соблюдения обязанности по внесению платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, согласуется с вытекающим из Конституции Российской Федерации, ее статей 71 (пункты «в», «з», «о»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2), правомочием федерального законодателя вводить меры административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в целях предупреждения совершения таких правонарушений (часть 1 статьи 1.1 и пункт 3 части 1 статьи 1.3 КоАП Российской Федерации). Исходя из этого нет оснований полагать, что предусмотренная статьей 12.21³ КоАП Российской Федерации административная ответственность не соответствует характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей либо допускает избыточное государственное принуждение.

Вопреки доводам заявителей по настоящему делу, пункт 12 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, которым конкретизированы отдельные элементы правового механизма исполнения собственниками (владельцами) большегрузных транспортных средств обязанности по внесению платы, сам по себе не создает нового регулирования по этому вопросу, поскольку нормативное определение такого противоправного действия, как движение большегрузного транспортного средства по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения без внесения платы, содержится в самой статье 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, устанавливающей данную плату. Постановление же Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 лишь допустимым образом уточняет его признаки, притом что сама по себе модель нормативного регулирования административной ответственности, при которой Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за нарушение правил (порядка), установленных подзаконными актами, отсылая к ним, является достаточно распространенной и как таковая – в контексте положений статьи 1.1 и пункта 3 части 1 статьи 1.3 данного Кодекса – не вызывает сомнений с точки зрения ее конституционности.

Из Конституции Российской Федерации (статья 15, часть 2; статья 49; статья 54, часть 2) не вытекает, что административная ответственность может быть установлена только за умышленное несоблюдение требований законодательства о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами. Не предусмотрев в данном случае возможность привлечения к ответственности только за умышленное право-

нарушение, федеральный законодатель не вышел за пределы своих конституционных полномочий.

В то же время, по смыслу статьи 49 Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее положения статьи 1.5 КоАП Российской Федерации, обязательным признаком состава административного правонарушения и, как следствие, основанием административной ответственности является наличие вины привлекаемого к ней лица. Иная интерпретация условий наступления административной ответственности, допускающая наложение административного наказания за действия (бездействие) при наличии лишь признаков объективной стороны состава административного правонарушения, противоречила бы вытекающему из статьи 49 Конституции Российской Федерации принципу виновной ответственности за такого рода деликты, приводила бы к объективному вменению и в конечном счете – в нарушение принципов юридического равенства и справедливости – к несоразмерному ограничению прав и свобод (преамбула; статья 1, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

В связи с этим необходимо учитывать, что характер деятельности по перевозке грузов не исключает ситуаций, объективно препятствующих движению транспортного средства по запланированному маршруту в запланированное время. В таких случаях отсутствие у собственника (владельца) большегрузного транспортного средства реальной возможности оперативно осуществить необходимую корректировку даты, времени и маршрута движения, если им предприняты разумные усилия для такой корректировки, может свидетельствовать об отсутствии его вины в совершении соответствующего административного правонарушения.

Применительно к статье 12.21³ КоАП Российской Федерации это означает, что при производстве по делу о предусмотренном данной статьей административном правонарушении привлекаемое к административной ответственности лицо не лишено возможности приводить доказательства в обоснование того, что наличие в его действиях (бездействии) формальных признаков объективной стороны состава данного административного правонарушения было вызвано не зависящими от него обстоятельствами, обусловленными сложившейся дорожной обстановкой, состоянием транспортной инфраструктуры или иными подобными причинами.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать находящиеся в нормативном единстве положения статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ КоАП Российской Федерации, устанавливающие институт платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, как обязательного публичного платежа неналогового характера и предусматривающие полномочие Правительства Российской Федерации по установлению размера и порядка взимания данного платежа в соответствии с

законом, наделение оператора системы взимания платы функциями по организационному и техническому обеспечению работы системы взимания платы, в том числе по приему платы и перечислению ее непосредственно в федеральный бюджет, а также введение административной ответственности за движение транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, без внесения данной платы, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по конституционно-правовому смыслу названных положений в системе правового регулирования:

предполагается обязанность Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации обеспечивать и поддерживать такое состояние правового регулирования обязательных платежей в дорожные фонды, при котором не допускается избыточность совокупного экономического бремени, возлагаемого на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств системой обязательных платежей в дорожные фонды, на основе анализа целесообразности и экономической обоснованности как каждого конкретного платежа (его размера), так и системы в целом, а также с учетом сбалансированности интересов уровней бюджетной системы Российской Федерации;

размер платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, не может превышать размер вреда (в денежном выражении), дополнительно причиняемого такими транспортными средствами (с учетом усредненных расчетов) по сравнению с транспортными средствами, имеющими меньшую разрешенную максимальную массу; поскольку данная плата относится к неналоговым платежам, федеральный законодатель был вправе наделить Правительство Российской Федерации правомочием определять конкретный размер данного обязательного публичного платежа;

не допускается повышение установленной в настоящее время Правительством Российской Федерации платы – помимо индексации ее размера в нормативно закрепленных пределах – без указания на такую возможность в федеральном законе и без предоставления плательщикам гарантий адаптации к ее повышению; при этом с соблюдением требования о гарантиях адаптации плательщиков к повышению платы должны осуществляться отмена или увеличение понижающего коэффициента к размеру платы в случае, если пределы его действия во времени не определены;

возложение на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств обязанности по внесению данной платы наряду с предусмотренными Налоговым кодексом Российской Федерации транспортным налогом и акцизом на бензин и дизельное топливо – учитывая, что объекты обложения названными публичными платежами не совпадают, – не ведет к двойному обложению указанных лиц;

оператор не вправе ограничивать доступ плательщика (потенциального плательщика) к использованию системы взимания платы, в том числе отказывать ему в совершении действий, необходимых для доступа к этой системе, если такая возможность и ее основания не предусмотрены нормативно; совершение же непосредственно оператором действий, сопоставимых по форме и последствиям с применяемыми исключительно органами публичной власти мерами административного принуждения, в любом случае недопустимо;

исключается распоряжение оператором денежными средствами, внесенными в счет платы, кроме как их перечисление в федеральный бюджет, а также – в установленных нормативными правовыми актами случаях – воз-

врат плательщику, и, соответственно, не допускается использование оператором этих денежных средств для иных целей;

не допускается наложение административного наказания в виде административного штрафа за несоблюдение требований, предусмотренных данными нормативными положениями, при отсутствии вины лица, привлекаемого к административной ответственности; при производстве по делу об административном правонарушении такое лицо во всяком случае не лишено возможности приводить доказательства в обоснование того, что наличие в его действиях (бездействии) формальных признаков объективной стороны состава данного административного правонарушения было вызвано не зависящими от него обстоятельствами, обусловленными сложившейся дорожной обстановкой, состоянием транспортной инфраструктуры или иными подобными причинами.

Конституционно-правовой смысл указанных нормативных положений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование, в том числе в судебной практике.

Признанием указанных нормативных положений не противоречащими Конституции Российской Федерации с федерального законодателя не снимается обязанность в разумные сроки установить порядок определения оператора системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, и критерии, которым он должен соответствовать, а также гарантии интересов Российской Федерации и плательщиков во взаимоотношениях с ним. Равным образом не исключается правомочие федерального законодателя закрепить базу для взимания соответствующих платежей и критерии установления их максимального размера непосредственно в федеральном законе.

2. Признать положения пункта 4 Правил взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 71 (пункты «в», «д», «з», «и») и 76 (часть 1), в той мере, в какой ими не исключается возможность принятия оператором системы взимания платы — индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом как участниками гражданского оборота нормативных правовых актов (актов нормотворческого (властно-распорядительного) характера), в том числе касающихся установления порядка внесения платы и перечисления ее в доход федерального бюджета, а также возврата плательщику излишне уплаченных сумм.

Учитывая, что утрата силы пунктом 4 указанных Правил в части, признанной не соответствующей Конституции Российской Федерации, с момента провозглашения настоящего Постановления может повлечь за собой невозможность функционирования системы взимания платы (что в дальнейшем потребует новой адаптации к ней и может вызвать увеличение размера платы, обусловленное необходимостью восполнения денежных средств, не полученных в связи с этим бюджетом, и в конечном счете снизить уровень защиты законных экономических интересов ее плательщиков), а также принимая во внимание, что до 15 ноября 2016 года Правительством Российской Федерации должно быть осуществлено правовое регулирование, направленное на сокращение объема принимаемых оператором актов, Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным установить срок до 15 ноября 2016 года для приведения нормативного регулирования в этой части в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации.

Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении. Этим не отменяется обязанность внесения платы на основе действующего регулирования, в том числе применения до указанной даты принятых оператором актов.

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

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева

Проголосовав за принятое Постановление по существу рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации вопроса, но будучи частично несогласным с мотивировкой принятого решения, излагаю свое мнение по делу.

Одним из элементов предмета рассмотрения по настоящему делу являются полномочия Правительства Российской Федерации по регулированию размера и порядка взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, а также правового статуса оператора системы взимания платы. В связи с этим перед Конституционным Судом Российской Федерации стоит задача определить конституционные и административно-правовые условия возложения полномочия по сбору платы на оператора, являющегося лицом частного права. Поскольку происходит передача (делегирование) одной из государственных функций по сбору фискальных платежей негосударственной организации, необходимо определить конституционно-правовую

систему координат для этого нового явления в правовой жизни.

Одни из основных конституционных принципов, входящих в эту систему координат, — принципы демократического и правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), которые являются конституционно-правовым основанием для демократической легитимации передачи государственных полномочий субъектам частного права, изменяющей эстетику государства. Данные основополагающие принципы, в сцеплении с конституционным принципом поддержки конкуренции (статья 8, часть 1; статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации) и равноудаленности государства от бизнес-структур, его нейтральности, создают кумулятивный эффект, когда принцип защиты конкуренции усиливает значение принципа демократии в экономической сфере и наоборот. Конституция Российской Федерации предопределяет необходимость в повышенной демократической легитимации передачи отдельных государственных функций юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которая предполагает анализ правоотноше-

ний, возникающих между законодательными и исполнительными органами власти Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и субъектом частного права при заключении концессионных соглашений.

В обоснование неконституционности оспариваемых норм в процедуре абстрактного нормоконтроля заявители ссылаются на то, что государственные полномочия по взиманию обязательных платежей переданы – без соответствующего указания на такую возможность в законе – лицу частного права, полномочия и ответственность которого законодательно не урегулированы и концессионное соглашение с которым заключено без проведения конкурса. В связи с этим заслуживают внимания две проблемы конституционного права, касающиеся, во-первых, делегирования государственно-властных, в том числе нормотворческих, полномочий лицам частного права и, во-вторых, того, возможно ли использование для делегирования такого рода полномочий общих концессионных соглашений (или же концессионных соглашений *sui generis*).

Возложение на лиц частного права публично-правовых функций признано Конституционным Судом Российской Федерации в принципе допустимым (Определение от 15 сентября 2015 года № 1838-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ЗАО «Юрэнерго», которое оспаривало конституционность законоположений о регистрации юридических лиц применительно к возложению на ЗАО «Интерфакс» обязанности оператора Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц и внесению платы за совершение соответствующих действий).

Как вытекает из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 10, 11 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18, 64, 71 (пункт «а») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, именно федеральный законодатель призван, руководствуясь целями обеспечения баланса конституционных ценностей, осуществлять правовое регулирование конституционно закрепленных обязанностей, в частности определять объем их нормативного содержания, механизмы реализации, включая уровни правового регулирования, а также меру юридической ответственности за их нарушение. Данная правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2009 года № 8-П.

Согласно же другой правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации правовая норма может считаться определенной лишь в том случае, если является понятной природа правовых отношений, возникающих на основании этой нормы, их относимость к одной из отраслей права (к одному из институтов отрасли), на что обращается внимание в заключении Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. И с этой точки зрения не вполне ясно, являются ли нормы, вводящие плату за проезд большегрузных автомобилей и регулирующие соответствующие правила, по своей природе частно- либо публично-правовыми, выступают ли они составной частью административного, финансового или гражданского права. Данный вопрос имеет принципиальное значение, поскольку от ответа на него зависит порядок установления такой платы и правовые основы взаимоотношений между государством и оператором ее взимания.

В целях конституционно-правового истолкования природы правовых отношений, возникающих между владельцами большегрузных автомобилей и оператором, а также между оператором и государством, необходим анализ положений гражданского законодательства и специального законодательства о концессионных соглашениях.

В российском законодательстве не содержится ясности о природе рассматриваемых отношений. Очевидно, что плата за проезд большегрузных автомобилей не является разновидностью обязательств, возникающих из причинения вреда, предусмотренных главой 59 ГК Российской Федерации, поскольку охранительные деликтные правоотношения возникают для компенсации имущественных потерь собственника, которые произошли в результате противоправных действий. Движение большегрузных автомобилей по федеральным автомобильным дорогам противоправным виновным поведением не является. Экономическое содержание указанных правоотношений – компенсация амортизации стоимости федеральных дорог при их правомерном использовании владельцами большегрузных автомобилей.

В связи с этим законодателю следовало бы уточнить наименование нового неналогового платежа. По своей экономической сути это плата не в возмещение вреда, а за использова-

ние дорожной инфраструктуры владельцами большегрузных автомобилей и за использование ими общего блага — воздуха, в который выбрасываются вредные вещества. Наименование фискального платежа не должно искажать экономический смысл взимаемой платы. Установленное в законе требование о том, что фискальные платежи должны иметь экономическое обоснование и не могут быть произвольными (пункт 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации), распространяется и на указание законодателем точного наименования платежа, поскольку оно тоже имеет нормативное значение, предопределяя целевое назначение поступающих в бюджет средств.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и оператором рассматривается как концессионное, что следует из распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2013 года № 531-р, которым предусматривалось заключить концессионное соглашение в отношении объектов, предназначенных для взимания платы, используемых в целях обеспечения функционирования системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, и которое утратило силу в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р. В последнем распоряжении, отказавшись без объяснения причин от проведения открытого конкурса, Правительство Российской Федерации установило, что концессионное соглашение заключается с ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы». В нем же предусмотрено, что полномочия концедента при заключении, исполнении и изменении концессионного соглашения от имени Российской Федерации осуществляет Росавтодор.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р утверждены Основные условия концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, и поручено заключить концессионное соглашение. Согласно пункту 20 Основных условий «в концессионном соглашении содержатся иные предусмотренные феде-

ральными законами условия». При этом не конкретизируется, о каких федеральных законах идет речь, т. е. нет прямой отсылки к Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», который в главе 3 (статья 21) предусматривает необходимость проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Несмотря на указанное обстоятельство, вряд ли можно предположить, что концессионное соглашение, заключенное с ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы», не подпадает под действие Федерального закона «О концессионных соглашениях». В соответствии с этим Федеральным законом концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами; к отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из этого Федерального закона или существа концессионного соглашения (статья 3).

Из этого положения следует, что концессионное соглашение является так называемым смешанным гражданско-правовым договором, в котором содержатся элементы различных договоров. Однако неопределенность в правовом регулировании возникает в силу того, что в случае коллизии с гражданско-правовыми нормами приоритет должен отдаваться положениям, содержащимся в Федеральном законе «О концессионных соглашениях». Явно неопределенным является упоминание о «существовании концессионного соглашения», ибо законодатель не прояснил, относится оно к сфере частного или публичного права.

Концессионные соглашения как правовой институт заимствованы из законодательства западных стран (Германия, Италия, Франция), в которых такие соглашения рассматриваются как разновидность административных договоров (российское же административное законодательство не предусматривает понятие административного договора). Согласно статье 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях» объектами концессионных соглашений могут быть автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, т. е.

объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементы обустройства автомобильных дорог (в том числе остановочные пункты), *объекты, предназначенные для взимания платы*, объекты дорожного сервиса.

По концессионному же соглашению с ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы» объектами соглашения являются объекты системы взимания платы (пункт 1 Основных условий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р). Судя по всему, эти объекты отличаются от перечисленных в статье 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях»; можно предположить, что это специфическое (*sui generis*) концессионное соглашение. Доказательством может служить обзор обязательств концессионера, являющегося лицом частного права, и концедента, являющегося лицом публичного права. В силу подпунктов «п», «р» пункта 5 Основных условий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р, концессионер *обязан*: осуществлять учет и передачу в установленном концессионным соглашением и законодательством Российской Федерации порядке в доход федерального бюджета средств от сбора платы, полученных в результате деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, а также представлять концеденту отчетность, предусмотренную концессионным соглашением; разрабатывать и согласовывать с концедентом регламенты взаимодействия между участниками системы взимания платы.

Таким образом, частное лицо получило право принимать нормативные акты, регулирующие взаимодействие участников системы взимания платы. Как показывает опыт деятельности частных лиц — концессионеров в Германии и Бельгии («Толл Коллект» и «Сателлик»), они не обладают правом на приня-

тие нормативных актов, которые только согласовываются с концедентом.

Основные правовые принципы таких концессионных соглашений, как соглашения по системе «Платон», должны определяться только федеральным законодателем. Это веление также вытекает из необходимости демократической легитимации возложения государственных функций на субъектов частного права, к числу принципов которой относится определение порядка поступления собираемых платежей в федеральный бюджет. Само по себе наличие «параллельной налоговой системы» в виде публичных фискальных платежей и парафискалитетов не противоречит Конституции Российской Федерации⁶.

Но если плата, вносимая владельцами большегрузных автомобилей, относится к разряду фискальных платежей, то должен применяться общий порядок перечисления собираемых средств в бюджет, исключаящий посредников. В первоначальной редакции Налогового кодекса Российской Федерации был институт сборщиков налогов, однако соответствующие положения были исключены из закона.

Только если основные правовые принципы концессионного соглашения определяются законом (или, в крайнем случае, на основе и во исполнение закона), возможно исключить случаи нарушения принципов защиты добросовестной конкуренции и равенства предпринимательских структур перед государством, их равноудаленности от государства. В отсутствие законодательного регулирования оказалось возможным открытие счетов оператора в коммерческом банке без проведения конкурсных процедур и не прямое поступление собираемых средств в федеральный бюджет.

⁶ Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы» / Торгово-промышленная палата Российской Федерации. М., 2015.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9 февраля
2016 года,
город Санкт-

№ 214-О

по жалобе гражданина Давыдова
Александра Александровича
на нарушение его конституционных прав
частью 4 статьи 29.6 Кодекса
Российской Федерации об
административных правонарушениях

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи С. Д. Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина А. А. Давыдова,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А. А. Давыдов оспаривает конституционность части 4 статьи 29.6 КоАП Российской Федерации, согласно которой дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания.

Как следует из представленных материалов, 19 апреля 2015 года за невыполнение законного требования сотрудника полиции в отношении А. А. Давыдова было применено административное задержание и составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.3 КоАП Российской Федерации; 20 апреля 2015 года постановлением судьи Комсомольского районного суда города Тольятти Самарской области ему было назначено наказание в виде административного ареста на срок трое суток. При этом судья отказал А. А. Давыдову в удовлетворении заявленных на стадии рассмотрения дела ходатайств об отложении судебного заседания для заключения соглашения с защитником и вызова в суд свидетелей, указанных в протоколе об административном правонарушении.

Определение судьи об отказе в удовлетворении ходатайств было мотивировано тем, что в соответствии с частью 4 статьи 29.6 КоАП Российской Федерации рассмотрение дела должно быть завершено не позднее 48 часов с момента административного задержания А. А. Давыдова; после составления протокола об административном правонарушении он, имея при себе сотовый телефон, не был лишен возможности своевременно привлечь к участию в деле защитника; приложенных к протоколу об административном правонарушении материалов достаточно для рассмотрения дела без допроса свидетелей в судебном заседании. Впоследствии с этим согласились и вы-

шестоящие судебные инстанции (решение Самарского областного суда от 27 апреля 2015 года и постановление заместителя председателя Самарского областного суда от 7 августа 2015 года).

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, не соответствует статьям 17 (часть 1) и 48 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет отказать лицу, привлекаемому к административной ответственности, в получении квалифицированной юридической помощи адвоката (защитника), а также препятствует вызову в суд свидетелей, которые могли бы подтвердить его невиновность в совершении административного правонарушения.

2. Конституция Российской Федерации, возлагая на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина и гарантируя государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2; статья 45, часть 1; статья 46, часть 1), закрепляет право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных законом (статья 48, часть 1), и одновременно устанавливает, что каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (статья 48, часть 2). Данные права являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, признаются и гарантируются в Российской Федерации как правовом государстве согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 17, часть 1; статья 18 Конституции Российской Федерации). Во взаимосвязи с иными правами и свободами человека и гражданина, в частности теми, что сопряжены с защитой каждым своих прав и свобод всеми не запрещенными законом способами (статья 45, часть 2, Конституции Российской Федерации) и разбирательством дела судом на основе состязательности и равноправия (статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации), они выступают в качестве одного из необходимых условий справедливого правосудия (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 14-П).

Конституционное содержание права на защиту от уголовного преследования согласуется с являющимися в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы Международным пактом о гражданских и политических правах (пункт 3 статьи 14) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (пункт 3 статьи 6), которые исходят из того, что справедливое судебное разбирательство с обязательностью предполагает наличие у каждого обвиняемого в совершении уголовного преступления права быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения; иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты; защищать себя лично или через посредство избранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия; допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь возможность того, чтобы эти свидетели были допрошены; иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации и корреспондирующие ей международные договоры Российской Федерации текстуаль-

но связывают защиту от предъявленного обвинения, включая право на пользование юридической помощью адвоката (защитника), с уголовным преследованием, Конституционный Суд Российской Федерации уже не раз отмечал, что значение конституционного права на квалифицированную юридическую помощь не может игнорироваться и при производстве по делам об административных правонарушениях, тем более в случаях, когда привлечение лица к административной ответственности сопряжено с такой степенью реального вторжения в права и свободы человека и гражданина, которая по своему характеру и последствиям сопоставима с мерами уголовно-правового воздействия; это обязывает федерального законодателя, реализуя свои нормотворческие полномочия, заботиться о том, чтобы уровень обеспечения права на получение помощи защитника (адвоката) по делам об административных правонарушениях соответствовал требованиям справедливого судебного разбирательства (определения от 24 декабря 2012 года № 2392-О, от 16 июля 2013 года № 1180-О, от 5 февраля 2015 года № 236-О, от 2 июля 2015 года № 1536-О и др.).

Аналогичных взглядов относительно сферы действия гарантированного статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод права на защиту от предъявленного обвинения в совершении уголовного преступления, в том числе с помощью выбранного самим обвиняемым защитника, придерживается и Европейский Суд по правам человека, последовательно воспроизводящий в своей прецедентной практике подходы, согласно которым квалификация в российском законодательстве того или иного деяния в качестве административного правонарушения вовсе не означает, что при привлечении к ответственности за него неприменимы положения статьи 6 Конвенции; об уголовной природе правонарушений могут свидетельствовать суть противоправных действий (бездействия), степень суровости предусмотренного за их совершение наказания, отнесение рассмотрения дела об административном правонарушении к компетенции судьи, административное задержание (лишение свободы) привлекаемого к ответственности лица (постановления от 9 марта 2006 года по делу «Менешева против Российской Федерации», от 10 февраля 2009 года по делу «Сергей Золотухин против Российской Федерации», от 3 октября 2013 года по делу «Каспаров и другие против Российской Федерации», от 19 ноября 2015 года по делу «Михайлова против России» и др.).

Из упомянутых конституционных и международно-правовых норм в совокупности с интерпретирующими их решениями Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека следует, что законодательное регулирование производства по делам об административных правонарушениях, в особенности отнесенным к подведомственности судей (судов), должно отвечать требованиям справедливого судебного (юрисдикционного) разбирательства, гарантировать каждому привлекаемому к административной ответственности лицу право на защиту и получение квалифицированной юридической помощи на условиях и в порядке, исключающих искажение их существа и предназначения, и избегать установления таких процедурных правил, которые были бы несовместимы с конституционно допустимыми целями и пределами ограничения прав и свобод человека и гражданина.

3. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами, предусмотренными дан-

ным Кодексом (часть 1 статьи 25.1); для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в таком производстве может участвовать защитник (часть 1 статьи 25.5); в качестве защитника к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо (часть 2 статьи 25.5); защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении (часть 4 статьи 25.5); защитник, допущенный к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с данным Кодексом (часть 5 статьи 25.5).

Закрепляя процессуальные права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях наряду с этим возлагает на органы и должностные лица, осуществляющие административно-деликтное производство, обязанности по их разъяснению привлекаемому к административной ответственности лицу при применении к нему административного задержания (часть 5 статьи 27.3), составлении протокола осмотра места совершения административного правонарушения (часть 7 статьи 28.1⁴), вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования (часть 3 статьи 28.7), составлении протокола об административном правонарушении (часть 3 статьи 28.2), рассмотрении дела об административном правонарушении (пункт 5 части 1 статьи 29.7), а также обжаловании постановления по делу об административном правонарушении (пункт 5 части 2 статьи 30.6).

Принимая во внимание положения части 1 статьи 1.6 КоАП Российской Федерации, согласно которой лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленном законом, приведенное правовое регулирование означает, что любому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должны быть — независимо от совершенного административного правонарушения и предусмотренного за него административного наказания — разъяснены процессуальные права, предоставленные ему как участнику производства по делу об административном правонарушении, и без каких-либо необоснованных ограничений обеспечена действительная возможность пользоваться ими, в том числе прибегая к юридической помощи защитника (адвоката) с момента возбуждения дела об административном правонарушении (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 2392-О, от 16 июля 2013 года № 1180-О и др.).

3.1. Оспариваемое в жалобе А. А. Давыдова положение части 4 статьи 29.6 КоАП Российской Федерации устанавливает — в целях ускорения производства и обеспечения оперативности судебной защиты прав и свобод соответствующей категории физических лиц — специальные (укороченные) сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение, и направлено на достижение процессуальной экономии и согласованности временных границ судебного разбирательства дел об административных

правонарушениях, связанных с возможностью применения к привлекаемым к административной ответственности лицам административного ареста, со сроками административного задержания за такие административные правонарушения (часть 3 статьи 27.5) и необходимостью обязательного присутствия указанных лиц при рассмотрении дела (часть 3 статьи 25.1). Как следствие, не затрагивая вопросов, непосредственно касающихся правового статуса лица, привлекаемого к административной ответственности, такое правовое регулирование – в случае возникновения в правоприменительной деятельности коллизий, вызванных рассогласованием закрепленных в нем правил с гарантиями процессуальных прав такого лица, предусмотренными иными статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, – не может служить единственной причиной отказа в предоставлении ему доступа к юридической помощи защитника (адвоката), поскольку, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, цели одной лишь рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения конституционных прав и свобод (постановления от 20 декабря 1995 года № 17-П, от 18 февраля 2000 года № 3-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 16 июля 2008 года № 9-П, от 20 июля 2012 года № 20-П, от 16 апреля 2015 года № 8-П и др.).

В силу этого при оценке оспариваемого законоположения нельзя не учитывать, что разумное, не приводящее к дисбалансу частных и публичных интересов отступление от предусмотренных им сроков, если оно продиктовано необходимостью обеспечения доступа лица, привлекаемого к административной ответственности, к помощи защитника (адвоката), согласуется с объявленными в статье 24.1 КоАП Российской Федерации задачами производства по делам об административных правонарушениях и не расходится с конституционным принципом неотвратимости ответственности, так как в силу части 1 статьи 4.5 данного Кодекса не исключает возможности разрешения вопроса об административном наказании нарушителя до истечения установленных сроков давности привлечения к административной ответственности.

Соответственно, соблюдение установленных частью 4 статьи 29.6 КоАП Российской Федерации сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено применение административного ареста или административного выдворения, не должно приводить к ограничению права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, пользоваться помощью защитника (адвоката), а потому судья (орган, должностное лицо), рассматривающие дело об административном правонарушении, не вправе ссылаться на них как на безусловное обстоятельство, препятствующее реализации этого права.

Иное не только лишало бы правового значения законодательное наделение лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, правом на доступ к помощи защитника (адвоката) на любой стадии административно-деликтного производства с момента возбуждения дела об административном правонарушении, но и вступало бы в противоречие с конституционными требованиями обоснованности, соразмерности и справедливости ограничений прав и свобод человека и гражданина, которые, по смыслу правовой позиции, высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений, сохраняющих свою силу, обращены, как это вытекает из статей 18, 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ко всем государственным органам – законодательным, исполнительным и судебным (Постанов-

ление от 14 февраля 2013 года № 4-П; определения от 2 апреля 2009 года № 484-О-П, от 5 марта 2013 года № 323-О, от 2 июля 2013 года № 1053-О и др.).

3.2. Что касается права лица, привлекаемого к административной ответственности, на вызов в судебное заседание свидетелей, способных подтвердить его невиновность в совершении административного правонарушения, то из системного анализа положений статьи 24.4, части 1 статьи 25.1, частей 1 и 2 статьи 25.6 и части 1 статьи 29.7 КоАП Российской Федерации следует, что оно может быть реализовано путем заявления соответствующего ходатайства, которое подлежит незамедлительному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении, что, однако, не предполагает обязательного удовлетворения каждого заявленного ходатайства (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2012 года № 271-О, от 23 апреля 2013 года № 577-О, от 2 июля 2015 года № 1536-О и др.).

Вместе с тем решение судьи (органа, должностного лица) об отказе в удовлетворении ходатайства о вызове свидетелей не может иметь сугубо формального обоснования; такой отказ должен быть мотивированным и оформленным в виде отдельного определения, правомерность которого в случае обжалования постановления по делу об административном правонарушении подлежит проверке вышестоящими судебными инстанциями в установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях порядке (часть 3 статьи 30.6 и часть 2 статьи 30.16).

4. Таким образом, в системе действующего правового регулирования положение части 4 статьи 29.6 КоАП Российской Федерации, в соответствии с которым дело об административном правонарушении, влекущем возможность применения административного ареста либо административного выдворения, рассматривается в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, в течение 48 часов с момента его задержания, не препятствует лицу, привлекаемому к административной ответственности, пользоваться помощью защитника (адвоката) и ходатайствовать о вызове в судебное заседание свидетелей, способных подтвердить его невиновность в совершении административного правонарушения, и тем самым, вопреки содержащемуся в жалобе заявителя утверждению, само по себе не нарушает гарантированные статьями 17 (часть 1) и 48 Конституции Российской Федерации права и свободы в обозначенном им аспекте.

Проверка же законности и обоснованности состоявшихся по делу А. А. Давыдова судебных решений, в том числе в части правильности выбора подлежащих применению норм, равно как и восстановление нарушенных прав заявителя к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относятся и должны осуществляться судами общей юрисдикции в установленном законом порядке.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Признать жалобу гражданина Давыдова Александра Александровича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного им вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерально-

го конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10 февраля
2016 года,
город Санкт-
Петербург

№ 215-О

по запросу Московского областного суда о проверке конституционности пункта 2 части третьей статьи 30 и статьи 389²⁰ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н. В. Мельникова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Московского областного суда,

у с т а н о в и л :

1. Пункт 2 части третьей статьи 30 УПК Российской Федерации предусматривает, что рассмотрение уголовного дела в апелляционном порядке в суде, вышестоящем по отношению к районному суду, осуществляется судом в составе трех судей, за исключением уголовных дел о преступлениях небольшой и средней тяжести, а также уголовных дел с апелляционными жалобой, представлением на промежуточные решения районного суда, гарнизонного военного суда, которые рассматриваются судьей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда единолично. Согласно статье 389²⁰ данного Кодекса в результате рассмотрения уголовного дела в апелляционном порядке суд принимает одно из следующих решений: об оставлении приговора, определения, постановления без изменения, а жалобы или представления без удовлетворения;

об отмене обвинительного приговора и о вынесении оправдательного приговора; об отмене обвинительного приговора и о вынесении обвинительного приговора; об отмене приговора, определения, постановления суда первой инстанции и о передаче уголовного дела на новое судебное разбирательство в суд первой инстанции со стадии подготовки к судебному заседанию или судебного разбирательства; об отмене оправдательного приговора и о вынесении оправдательного приговора; об отмене определения или постановления и о вынесении оправдательного приговора либо иного судебного решения; об отмене приговора, определения, постановления и о возвращении дела прокурору; об отмене приговора, определения, постановления и о прекращении уголовного дела; об изменении приговора или иного обжалуемого судебного решения; о прекращении апелляционного производства (часть первая); в случаях, предусмотренных пунктами 1, 4 и 7–10 части первой этой статьи, суд апелляционной инстанции выносит апелляционные определение или постановление, в случаях, предусмотренных ее пунктами 2, 3 и 5, — постановляет приговор, а в случаях, предусмотренных ее пунктом 6, — постановляет приговор либо выносит апелляционные определение или постановление (часть вторая); при выявлении обстоятельств, указанных в части первой и пункте 1 части первой² статьи 237 данного Кодекса, суд апелляционной инстанции выносит апелляционные определение или постановление в соответствии с пунктом 7 части первой его статьи 389²⁰ (часть третья).

Вопрос о конституционности приведенных законоположений поставлен в запросе Московского областного суда, в производстве которого находится уголовное дело по апелляционной жалобе представителя потерпевших на приговор Талдомского районного суда Московской области от 2 сентября 2015 года, которым гражданин Д. осужден за совершение преступления, предусмотренного частью первой статьи 109 УК Российской Федерации (причинение смерти по неосторожности).

Как следует из приговора, Д. обвинялся в совершении преступлений, предусмотренных пунктом «е» части второй статьи 105 (убийство, совершенное общеопасным способом), частью третьей статьи 30 и пунктами «а», «е» части второй статьи 105 (покушение на убийство двух лиц, совершенное общеопасным способом) УК Российской Федерации. В ходе судебных прений государственный обвинитель просил квалифицировать действия подсудимого по части первой статьи 105 (убийство без отягчающих обстоятельств), части третьей статьи 30 и части второй статьи 105 УК Российской Федерации. Суд первой инстанции, оценив исследованные доказательства, квалифицировал действия виновного как причинение смерти по неосторожности и оправдал его в совершении покушения на убийство двух лиц общеопасным способом в связи с отсутствием в деянии состава преступления.

Московский областной суд, рассматривая уголовное дело в апелляционном порядке, пришел к выводу о невозможности вынесения итогового решения, поскольку полагает, что оспариваемыми нормами уголовно-процессуального законодательства в нарушение требований статей 46 (часть 1) и 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации не урегулирован вопрос о составе суда апелляционной инстанции для случаев, когда судом первой инстанции содеянное подсудимым оценено как менее тяжкое преступление по сравнению с ранее предъявленным ему обвинением в совершении особо тяжкого преступления. 12 ноября 2015 года производство по уголовному делу было приостановлено в связи с обращением в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности пункта 2 части третьей статьи 30 и статьи 389²⁰ УПК Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на судебную защиту его прав и свобод (статья 46, часть 1), исходит из того, что судебная защита является важнейшим институтом гарантирования прав, свобод и законных интересов личности и одновременно содержательной характеристикой конституционного правопорядка, основанного на верховенстве права. В соответствии с этим развивающие и детализирующие общий принцип универсальной судебной защиты конституционные требования, определяющие взаимоотношения личности и государства в судебно-юрисдикционных процедурах, приобретают самостоятельное значение как условия реальности и эффективности судебных гарантий, обеспечиваемых на началах равенства и справедливости, что относится и к содержащемуся в статье 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации предписанию, в силу которого никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 2664-О). Положение статьи 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации воспроизведено в части третьей статьи 8 УПК Российской Федерации с уточнением, что применительно к уголовным делам такое право предоставляется подсудимому.

Необходимость обеспечения каждому права на рассмотрение его дела законно установленным, а не произвольно выбранным судом вытекает также из статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, устанавливающих, что каждый при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, имеет право на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту предполагает, что рассмотрение дела должно осуществляться судом, чья компетенция по рассмотрению данного дела определяется исходя из закрепленных в законе критериев, которые в нормативной форме (в виде общего правила) заранее, т. е. до возникновения правового конфликта, предопределяют, в каком суде будет рассмотрено то или иное дело, что позволяет суду, сторонам и другим участникам процесса избежать правовой неопределенности в этом вопросе, которую в противном случае приходилось бы устранять посредством решения, основанного на дискреции правоприменительного органа или должностного лица (постановления от 16 марта 1998 года № 9-П, от 2 февраля 1999 года № 3-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 6 апреля 2006 года № 3-П, от 21 января 2010 года № 1-П, от 21 апреля 2010 года № 10-П, от 9 июня 2011 года № 12-П, от 20 июля 2012 года № 20-П и др.).

3. Согласно части первой статьи 389¹³ УПК Российской Федерации производство по уголовному делу в суде апелляционной инстанции осуществляется в порядке, установленном главами 35–39 данного Кодекса, с некоторыми изъятиями, предусмотренными его главой 45¹, которые не исключают исследования доказательств, в том числе новых, а также вынесения судом второй инстанции нового итогового решения – приговора (как обвинительного, так и оправдательного), определения или постановления о прекращении уголовного дела.

Суд второй инстанции, как и суд первой инстанции, наделен правом завершить разбирательство уголовного дела, приняв окончательное решение по основному предмету спора сторон – о доказанности события пре-

ступления и виновности лица в его совершении. Обоснованность оспоренного сторонами вывода суда первой инстанции о правильности или неправильности установления фактических обстоятельств и их квалификации в соответствии с уголовным законом может быть проверена в суде апелляционной инстанции лишь в результате исследования доказательств как путем проверки уже исследованных судом первой инстанции, так и посредством оценки новых доказательств, в результате чего суд апелляционной инстанции принимает одно из решений, предусмотренных частью первой статьи 389²⁰ УПК Российской Федерации.

Пункт 2 части третьей статьи 30 УПК Российской Федерации, в отличие от ранее действовавшего (до вступления в силу Федерального закона от 23 июля 2013 года № 217-ФЗ) правового регулирования, предполагавшего только коллегиальное апелляционное рассмотрение уголовных дел вышестоящим по отношению к районному судом, в настоящее время допускает единоличное рассмотрение таким судом в апелляционном порядке уголовных дел о преступлениях небольшой и средней тяжести. Данная норма не связывает вопрос о составе суда ни с видом приговора (который может быть как обвинительным, так и оправдательным, т. е. вообще исключаящим оценку деяния как преступления безотносительно к его тяжести), ни с квалификацией в приговоре содеянного как преступления той или иной тяжести. Критерием для определения состава суда служит квалификация, которая была дана органом предварительного расследования при направлении уголовного дела в суд, поскольку апелляционному рассмотрению подлежит уголовное дело в целом, а не только окончательное решение суда первой инстанции.

Кроме того, в случае полного или частичного оправдания лица суд указывает, в совершении какого именно преступления оно признано невиновным. В частности, при оправдании подсудимого по обвинению в особо тяжком преступлении поступившее в вышестоящий суд дело остается делом об особо тяжком преступлении. Иное означало бы неравноценность обвинительных и оправдательных приговоров, что противоречит назначению уголовного судопроизводства, которому в равной мере отвечают уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания, с одной стороны, и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию, – с другой (часть вторая статьи 6 УПК Российской Федерации).

Соответственно, состав суда апелляционной инстанции – коллегия из трех судей или судья единолично – предопределяется тяжестью преступления, обвинение в котором было предъявлено лицу органом предварительного расследования.

Аналогичной позиции придерживается и Верховный Суд Российской Федерации, разъяснивший судам, что с учетом положений пункта 2 части третьей статьи 30 УПК Российской Федерации состав суда апелляционной инстанции определяется исходя из той категории преступления, по обвинению лица в котором уголовное дело поступило в суд первой инстанции, в том числе когда судом первой инстанции действия лица были переквалифицированы с особо тяжкого или тяжкого преступления на преступление небольшой или средней тяжести либо на основании части шестой статьи 15 УК Российской Федерации изменена категория преступления (пункт 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2012 года № 26 «О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелля-

ционной инстанции» в редакции постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 54).

Таким образом, исходя из действующего уголовно-процессуального регулирования предполагается коллегиальное рассмотрение судом апелляционной инстанции жалобы на приговор районного суда в отношении лица, которому органом предварительного расследования инкриминировалось совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, а значит, пункт 2 части третьей статьи 30 и статья 389²⁰ УПК Российской Федерации не содержат неопределенности в вопросе о составе суда апелляционной инстанции, в который поступила жалоба о проверке законности и обоснованности изменения судом первой инстанции оценки действий подсудимого и их квалификации как менее тяжкого преступления по сравнению с ранее предъявленным обвинением. Следовательно, отсутствуют основания полагать, что данные нормы не соответствуют статьям 46 (часть 1) и 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а запрос Московского областного суда, как не отвечающий критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать запрос Московского областного суда не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10 февраля
2016 года,
город Санкт-
Петербург

№ 216-О

по жалобе регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «в» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Ю. Д. Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации региональное отделение политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области оспаривает конституционность подпункта «в» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому недействительными признаются подписи избирателей, участников референдума, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности; в этом случае подпись признается недействительной только при наличии официальной справки органа, осуществляющего регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, либо на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке в соответствии с пунктом 3 данной статьи.

Как следует из представленных материалов, постановлением избирательной комиссии Новосибирской области от 27 июля 2015 года региональному отделению политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области было отказано в регистрации его областного списка кандидатов в депутаты на выборах в Законодательное Собрание Новосибирской области ввиду признания недостоверными (недействительными) 1342 из 11682 представленных им подписей избирателей.

Решением Новосибирского областного суда от 24 августа 2015 года, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении заявления регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области о признании решения указанного избирательного органа незаконным также было отказано. Суд установил, что недостоверность (недействительность) проверяемых подписей избирательным органом определялась по различным основаниям, предусмотренным положениями статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе исходя из того, что сведения в подписном листе расходятся со сведениями, представленными в официальной справке уполномоченного государственного органа. При этом суд указал, что наличие технических ошибок не влечет за собой вывод о недостоверности сведений, содержащихся в данных справках.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не позволяют избирательному объединению оспаривать достоверность сведений, содержащихся в официальной справке уполномоченного государственного органа, представлять доступные ему доказательства в подтверждение своих доводов и устанавливает тем самым для избирательного объединения ограничения на выдвижение списка кандидатов в депутаты, что противоречит статьям 19 (часть 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу статей 17 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений Всеобщей декларации прав человека (статья 8), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 2 и подпункт «а» пункта 3 статьи 2) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 6), государство обязано обеспечить в отношении избирательных прав граждан осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной; из этого исходит и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой в случае нарушения провозглашенных в данной Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленных законами, – также в избирательных органах (пункт 1 статьи 16) (Постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П).

2.1. В силу подпункта «в» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» проверке подлежат указываемые избирателями в подписных листах сведения, к которым, согласно пункту 11 его статьи 37, относятся фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно число и месяц рождения), адрес места жительства, серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Данные сведения образуют предмет проверки подписей избирателей по основанию, предусмотренному оспариваемым законоположением. Согласно пункту 6¹ статьи 38 по результатам проверки подписей избирателей и соответствующих им сведений об избирателях, содержащихся в

подписных листах, подпись избирателя может быть признана достоверной либо недостоверной (недействительной).

Для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на выборах в федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, главы и депутатов представительного органа городского округа, не имеющего территориального деления, муниципального района, внутригородской территории города федерального значения используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей; для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на иных выборах по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, также может быть использована (пункт 3¹ статьи 38 данного Федерального закона). Кроме того, согласно подпункту «в» пункта 6⁴ статьи 38 названного Федерального закона недействительность содержащихся в подписных листах сведений об избирателях (а значит, и недействительность подписей избирателей) устанавливается при наличии официальной справки государственного органа.

Таким образом, правовое регулирование, предусматривающее, что признание подписи избирателя недействительной возможно при наличии официальной справки уполномоченного государственного органа и что при проверке подписей избирателей для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, устанавливает дополнительные гарантии защиты избирательных прав от произвольных решений по вопросу о действительности (недействительности) сведений об избирателях.

Вместе с тем положенная в основу данного правового регулирования проверки подписных листов презумпция достоверности сведений, содержащихся в официальных справках компетентных государственных органов, не означает, что такие сведения во всех случаях соответствуют действительности, а потому не исключает возможности их оспаривания.

2.2. Положениями пункта 7 статьи 38 и пункта 6 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривается, что повторная проверка подписных листов может быть осуществлена только судом или вышестоящей избирательной комиссией в случае обжалования решения избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов) или об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закон, определяя способы и формы судебной защиты нарушенных избирательных прав, должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия и решения, препятствующие надлежащему осуществлению избирательных прав; конституционные требования об обеспечении правосудием прав и свобод человека и гражданина определяют необходимость применения судами адекватных форм и способов защиты нарушенных избирательных прав, недопустимость одной только констатации нарушений, отказа от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, исключения ответственности допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса (постановления от 26 декабря 2005 года № 14-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П). Соответственно, положения избирательного законодательства не могут рассматриваться как препятствующие вызову в суд свидетелей, их допросу, совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходата-

тайств и назначение судебных экспертиз, с целью оспаривания решения избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата, в том числе в части признания подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, недействительными и (или) недостоверными (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1629-О-О и от 17 февраля 2015 года № 335-О).

Следовательно, суд, осуществляющий повторную проверку сведений, содержащихся в подписных листах, в целях проверки законности и обоснованности решения избирательной комиссии, не может быть связан исключительно данными официальной справки уполномоченного государственного органа, использованной избирательной комиссией, — он вправе запросить у уполномоченного органа информацию, необходимую для проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, при наличии достаточных сомнений в обоснованности выводов избирательной комиссии об их несоответствии действительности и должен выносить свое решение на основе оценки всей совокупности доказательств, отвечающих требованиям допустимости, относимости и достоверности.

Кроме того, согласно части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении дел по жалобам на нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации не связан основаниями и доводами заявленных требований и вправе в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным правоотношениям, определять обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дел.

3. Таким образом, оспариваемое законоположение, действующее в системе норм избирательного законодательства, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации предусматривает гарантии обеспечения избирательных прав граждан, кандидатов и избирательных объединений и само по себе конституционные права заявителя не нарушает.

Проверка же законности и обоснованности правоприменительных решений по делу заявителя, в том числе на предмет правильности оценки доказательств, не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы регионального отделения политической партии «Республиканская партия России — Партия народной свободы» в Новосибирской области, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10 февраля
2016 года,
город Санкт-
Петербург

№ 217-О

по запросу Ленинск-Кузнецкого
городского суда Кемеровской области
о проверке конституционности частей 3
и 4 статьи 36 Федерального закона
«О страховых пенсиях»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Ю. Д. Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Ленинск-Кузнецкого городского суда Кемеровской области,

у с т а н о в и л :

1. В запросе Ленинск-Кузнецкого городского суда Кемеровской области, в производстве которого находится гражданское дело по иску гражданки О. А. Поповой к государственному учреждению – Управлению Пенсионного фонда Российской Федерации в городе Ленинск-Кузнецком и Ленинск-Кузнецком районе Кемеровской области о перерасчете размера получаемой ею страховой пенсии по старости, оспаривается конституционность положений статьи 36 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», согласно которым со дня вступления в силу данного Федерального закона Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не применяется, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в соответствии с данным Федеральным законом в части, не противоречащей данному Федеральному закону (часть 3); федеральные законы, принятые до дня вступления в силу данного Федерального закона и предусматривающие условия и нормы пенсионного обеспечения, применяются в части, не противоречащей данному Федеральному закону (часть 4).

Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, О. А. Попова является получателем пенсии по старости, назначенной ей с 27 марта 2013 года (момента достижения возраста 55 лет). С 1 января 2015 года, т. е. со дня вступления в силу Федерального закона «О страховых пенсиях», по документам выплатного дела был произведен перерасчет размера страховой пенсии О. А. Поповой исходя из установленной ей на 31 декабря 2014 года трудовой пенсии по старости (без учета фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости), а также назначена фиксированная выплата к страховой пенсии по старости.

В запросе указывается, что, по мнению истицы, размер получаемой пенсии исчислен неверно, поскольку при перерасчете ее страховой пенсии не

было учтено предусмотренное пунктом 17 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ) с 1 января 2015 года увеличение на 30 процентов фиксированного базового размера страховой части ее трудовой пенсии по старости исходя из имеющегося у нее на день назначения трудовой пенсии по старости страхового стажа свыше 25 лет.

Придя к выводу о том, что оспариваемые законоположения противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 18, 39 (часть 1), 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку они, не допуская возможность применения пункта 17 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» при перерасчете страховых пенсий лицам, которым по состоянию на 31 декабря 2014 года установлена трудовая пенсия по старости, приводят к тому, что их законные ожидания, связанные с повышением размеров трудовых пенсий по старости в зависимости от продолжительности стажа, не реализуются в связи с вступлением в силу Федерального закона «О страховых пенсиях», судья Ленинск-Кузнецкого городского суда Кемеровской области приостановил производство по делу и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке их конституционности.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), относит определение механизма реализации данного конституционного права к компетенции законодателя (статья 39, часть 2). Конституционное право на социальное обеспечение включает и право на получение пенсий в установленных законом случаях и размерах, реализация которого обеспечивается в Российской Федерации путем создания систем обязательного и добровольного пенсионного страхования, а также государственного пенсионного обеспечения.

Федеральный законодатель обладает достаточно широкой дискрецией в указанной сфере и вправе закрепить в законе правовые основания назначения пенсий, размеры пенсий, порядок их исчисления и выплаты, а также, как неоднократно отмечалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, вправе изменять установленное им в данной сфере регулирование, учитывая финансово-экономические возможности государства на соответствующем этапе его развития и соблюдая при этом конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 26 декабря 2002 года № 17-П, от 29 января 2004 года № 2-П и др.).

2.1. До 1 января 2015 года одним из видов обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию являлась трудовая пенсия по старости, установление и выплата которой осуществлялись в порядке и на условиях, предусмотренных Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (статья 9 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ).

Закрепляя механизм исчисления трудовой пенсии по старости, Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ) предусматривал в пунктах 1–22 статьи 14 определение размера ее страховой части исходя из устанавливаемого в твердых суммах фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости и сумм расчетного пенсионного капитала застрахованного лица, сформированного в том числе за счет страховых взносов за данное лицо начиная с 2002 года.

При этом согласно положениям пунктов 17 и 18 статьи 14 данного Федерального закона устанавливаемый гражданам фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости (пункт 2 указанной статьи) за каждый полный год страхового стажа, превышающего 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин, на день назначения страховой части трудовой пенсии по старости впервые, а для граждан, имеющих право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, – на день достижения общеустановленного пенсионного возраста подлежал увеличению на 6 процентов; а при наличии страхового стажа, не достигающего 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин (за исключением граждан, имеющих право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости), – уменьшению на 3 процента за каждый полный недостающий год (абзацы сорок пятый и сорок шестой пункта 10 статьи 28 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”»).

Однако данные законоположения в соответствии с частью 5 статьи 41 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ вступали в силу с 1 января 2015 года, и поэтому при назначении и определении размера трудовых пенсий до указанной даты фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости устанавливался без учета продолжительности страхового стажа, имеющегося у гражданина на момент назначения пенсии (день достижения общеустановленного пенсионного возраста).

Таким образом, положения пунктов 17 и 18 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» устанавливали порядок исчисления только одной из составляющих трудовой пенсии по старости – фиксированного базового размера страховой части и подлежали применению с 1 января 2015 года.

2.2. В рамках реформирования системы обязательного пенсионного страхования законодателем в качестве обязательного страхового обеспечения вместо трудовой пенсии по старости с 1 января 2015 года были введены: страховая пенсия по старости, фиксированная выплата к страховой пенсии и накопительная пенсия (пункт 1 статьи 9 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 21 июля 2014 года № 216-ФЗ), а также установлено новое правовое регулирование, закрепляющее условия и порядок их назначения и выплаты (Федеральный закон «О страховых пенсиях» и Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»).

В Федеральном законе «О страховых пенсиях» страховая пенсия и фиксированная выплата к ней также выделены в качестве самостоятельных видов обязательного страхового обеспечения застрахованных лиц (пункты 1 и 6 статьи 3) и определение их размеров осуществляется по различным прави-

лам (статьи 15–18). Так, с 1 января 2015 года (момента вступления в силу указанного Федерального закона) размер страховой пенсии по старости стал определяться исходя из стоимости одного пенсионного коэффициента и индивидуального пенсионного коэффициента по состоянию на день, с которого назначается страховая пенсия по старости, рассчитываемого с учетом сумм страховых взносов, начисленных и уплаченных за застрахованное лицо, а размер фиксированной выплаты к ней – в твердых суммах, не зависящих от продолжительности страхового стажа застрахованного лица (статьи 15–17 Федерального закона «О страховых пенсиях»). При этом фиксированная выплата к страховой пенсии устанавливается одновременно с назначением страховой пенсии.

Сам по себе переход к новому правовому регулированию в области пенсионного обеспечения граждан в рамках системы обязательного пенсионного страхования осуществлен законодателем в пределах дискреционных полномочий, с соблюдением требования о предоставлении гражданам возможности в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, направлен на реализацию конституционных предписаний и не должен приводить к снижению уровня пенсионного обеспечения граждан.

3. Закрепляя новый порядок исчисления обязательного страхового обеспечения, в целях сохранения ранее приобретенных пенсионных прав застрахованных лиц законодатель при определении размера страховой пенсии по старости предусмотрел возможность учета периодов работы и (или) иной деятельности, имевших место до 1 января 2015 года, исходя из исчисленного по нормам Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» размера страховой части трудовой пенсии по старости (без ее фиксированного базового размера страховой части и накопительной части) и коэффициентов, предусмотренных для иных периодов, засчитываемых в страховой стаж, а также увеличил размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по сравнению с фиксированным базовым размером страховой части трудовой пенсии, закреплявшимся в пункте 2 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (части 10 и 12 статьи 15 и статья 16 Федерального закона «О страховых пенсиях»).

Для пенсионеров, получавших на 31 декабря 2014 года трудовые пенсии по старости, в статье 34 Федерального закона «О страховых пенсиях» установлен особый порядок перерасчета их пенсий, который позволяет определять величину их индивидуального пенсионного коэффициента, необходимого для исчисления им страховой пенсии, исходя из размера установленной им ранее пенсии по старости (без учета фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости и накопительной части трудовой пенсии); а если при перерасчете размеров трудовой пенсии размер страховой пенсии (без учета фиксированной выплаты к страховой пенсии) не достигает получаемого пенсионером на день вступления в силу Федерального закона «О страховых пенсиях» (1 января 2015 года) размера страховой пенсии трудовой части пенсии (без учета фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости и накопительной части трудовой пенсии), пенсионеру выплачивается страховая пенсия в прежнем, более высоком размере.

Следовательно, лицам, получавшим трудовую пенсию по старости, с 1 января 2015 года в результате перерасчета устанавливались страховая пенсия и в размерах, предусмотренных статьями 16–17 Федерального закона «О страховых пенсиях», фиксированная выплата к ней.

Именно в связи с закреплением такого механизма сохранения ранее приобретенных застрахованными лицами пенсионных прав законодатель в

статье 36 Федерального закона «О страховых пенсиях» предусмотрел правило о том, что со дня вступления в силу данного Федерального закона ранее принятые федеральные законы, предусматривающие условия и нормы пенсионного обеспечения, применяются в части, не противоречащей ему, а Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не применяется, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий.

Таким образом, оспариваемые нормы в системе действующего законодательства являются элементами механизма, который при изменении условий и порядка пенсионного обеспечения в системе обязательного пенсионного страхования гарантирует разумную стабильность правового регулирования и реализацию пенсионных прав застрахованных лиц, а потому не могут расцениваться как противоречащие конституционным предписаниям.

Кроме того, как следует из представленных материалов, при перерасчете пенсии О. А. Поповой фиксированная выплата к страховой пенсии была установлена в новом – более высоком – размере, а страховая пенсия по старости – исчислена с учетом величины индивидуального пенсионного коэффициента, определенной из размера страховой части трудовой пенсии, без учета фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости, что, согласно сведениям, полученным из государственного учреждения – Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в городе Ленинск-Кузнецком и Ленинск-Кузнецком районе Кемеровской области, привело к увеличению размера ее пенсионного обеспечения.

4. В соответствии с частью второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» основанием для рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемой нормы.

Поскольку неопределенность в вопросе о конституционности частей 3 и 4 статьи 36 Федерального закона «О страховых пенсиях» отсутствует, запрос Ленинск-Кузнецкого городского суда Кемеровской области не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать запрос Ленинск-Кузнецкого городского суда Кемеровской области не подлежащим дальнейшему рассмотрению, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9 февраля
2016 года,
город Санкт-
Петербург

№ 220-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Матросовой Татьяны Акимовны и Рассказовой Людмилы Анатольевны на нарушение их конституционных прав положением пункта 6 статьи 181⁴ Гражданского кодекса Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Г. А. Жилина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы граждан Т. А. Матросовой и Л. А. Рассказовой,

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 6 статьи 181⁴ ГК Российской Федерации лицо, оспаривающее решение собрания, должно уведомить в письменной форме заблаговременно участников соответствующего гражданско-правового сообщества о намерении обратиться с таким иском в суд и предоставить иную информацию, имеющую отношение к делу; участники соответствующего гражданско-правового сообщества, не присоединившиеся в порядке, установленном процессуальным законодательством, к такому иску, в том числе имеющие иные основания для оспаривания данного решения, в последующем не вправе обращаться в суд с требованиями об оспаривании данного решения, если только суд не признает причины этого обращения уважительными.

Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, Т. А. Матросова и Л. А. Рассказова – члены садоводческого некоммерческого товарищества «Восход» обратились в Кировский городской суд Ленинградской области с иском о признании недействительными принятыми 14 июня 2014 года решений общего собрания членов товарищества. Определением судьи данного суда от 29 сентября 2014 года исковое заявление было оставлено без движения на основании статьи 136 ГПК Российской Федерации, а истцам предоставлен срок для устранения недостатков, при этом, в частности, им была разъяснена необходимость выполнения требования пункта 6 статьи 181⁴ ГК Российской Федерации об уведомлении других членов садоводческого некоммерческого товарищества о намерении обратиться в суд с таким иском и предоставлении иной информации, имеющей отношение к делу.

Определением судьи Кировского городского суда Ленинградской области от 6 ноября 2014 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от

25 декабря 2014 года, исковое заявление Т. А. Матросовой и Л. А. Рассказовой на основании статей 135 и 136 ГПК Российской Федерации было возвращено в связи с невыполнением требований, содержащихся в определении судьи об оставлении искового заявления без движения.

Определением судьи Ленинградского областного суда от 18 мая 2015 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2015 года в передаче кассационных жалоб на определение о возвращении искового заявления и определение апелляционной инстанции для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции заявителем было отказано.

По мнению заявителяниц, требование пункта 6 статьи 181⁴ ГК Российской Федерации об обязательном заблаговременном письменном уведомлении других членов гражданско-правового сообщества о намерении обратиться в суд с иском о признании решения собрания недействительным и предоставлении иной информации, имеющей отношение к делу, создает непреодолимое препятствие для доступа к правосудию, нарушает их право на судебную защиту и тем самым противоречит статьям 46 и 47 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждому гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод (статья 45, часть 1; статья 46, часть 1); право на судебную защиту является непосредственно действующим, оно признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1; статья 18).

Принцип беспрепятственного доступа к правосудию признан международным сообществом в качестве фундаментального. Согласно Всеобщей декларации прав человека (статьи 7, 8 и 10), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 6) и Международному пакту о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 14) каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым, беспристрастным и компетентным судом, созданным на основании закона.

Раскрывая содержание конституционного права на судебную защиту, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, в том числе в постановлениях от 16 марта 1998 года № 9-П, от 20 февраля 2006 года № 1-П, от 17 января 2008 года № 1-П, от 25 июня 2013 года № 14-П, от 18 ноября 2014 года № 30-П, выразил следующие правовые позиции.

Право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Из статьи 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19 (часть 1), 47 (часть 1) и 123 (часть 3), закрепляющими равенство всех перед законом и судом, право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, следует, что конституционное право на судебную защиту — это не только право на обращение в суд, но и возможность получения реальной судебной защиты в форме восстановления нарушенных прав и свобод в соответствии с законодательно закрепленными критериями, которые в нормативной форме (в виде общих правил) определяют, в каком суде и в какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, позволяя суду (судье), сторонам, другим участникам процесса, а также иным заинтересованным лицам избежать правовой неопределенности в данном вопросе.

Право на доступ к правосудию, закрепленный Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами, являющимися в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, по самой своей природе требует законодательного регулирования, при осуществлении которого федеральный законодатель располагает определенной свободой усмотрения, что, однако, не освобождает его от обязанности соблюдать вытекающее из Конституции Российской Федерации требование разумности между используемыми средствами и поставленной целью.

3. Исходя из предписаний статей 45 (часть 2) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации заинтересованное лицо по своему усмотрению выбирает формы и способы защиты своих прав, не запрещенные законом, в том числе посредством обращения за судебной защитой, будучи связанным, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, лишь установленным федеральным законом порядком судопроизводства (Постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П, определения от 17 ноября 2009 года № 1427-О-О, от 23 марта 2010 года № 388-О-О, от 25 сентября 2014 года № 2134-О и др.).

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации одним из способов защиты гражданских прав является признание недействительным решения собрания (абзац пятый статьи 12). При этом общий порядок оспаривания решения собрания, установленный главой 9¹ «Решения собраний» данного Кодекса, предусматривает, в частности, обязанность лица, оспаривающего решение собрания, уведомить в письменной форме заблаговременно участников соответствующего гражданско-правового сообщества о намерении обратиться с таким иском в суд и предоставить иную информацию, имеющую отношение к делу.

Как следует из содержания пункта 6 статьи 181⁴ ГК Российской Федерации, такое правовое регулирование установлено федеральным законодателем в целях оспаривания в едином процессе решения собрания и направлено на недопущение вынесения противоречивых судебных решений по данному вопросу, сведение к минимуму состояния неопределенности, в котором находится оспариваемое решение, а также на предоставление лицу, управомоченному на его оспаривание, возможности присоединиться к иску и представить собственные аргументы. В силу этого само по себе такое правовое регулирование не может рассматриваться как не отвечающее требованиям разумности и сбалансированности используемых средств и поставленной цели.

Согласно пункту 115 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» отсутствие доказательств об уведомлении лицом, оспаривающим решение собрания, других участников гражданско-правового сообщества является в силу части первой статьи 136 ГПК Российской Федерации основанием для оставления искового заявления без движения. При этом Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает, что судья предоставляет заявителю разумный срок для исправления недостатков; в случае невыполнения указаний судьи заявление считается неподанным и возвращается заявителю вместе с приложенными документами, что не препятствует его повторному обращению в суд с иском к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям после устранения допущенного нарушения (части 2 и 3 статьи 135, части 1 и 2 статьи 136 ГПК Российской Федерации).

По смыслу пункта 6 статьи 181⁴ ГК Российской Федерации, управомоченное на оспаривание решения собрания лицо должно предпринять все

меры, необходимые для уведомления о своем намерении других участников гражданско-правового сообщества и предоставления им иной имеющей отношение к делу информации, до обращения в суд с соответствующим иском. К уведомлениям, которые направляются на основании данной нормы, в том числе во исполнение определения суда об оставлении искового заявления без движения, применяются правила статьи 165¹ ГК Российской Федерации, по смыслу пункта 1 которой юридически значимое сообщение, адресованное гражданину, должно быть направлено по адресу его регистрации по месту жительства или пребывания либо по адресу, который гражданин указал сам, либо его представителю (пункты 63 и 116 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Однако при всей добросовестности лица, оспаривающего решение собрания, персональное уведомление каждого участника соответствующего гражданско-правового сообщества может оказаться невозможным, в том числе в силу предписаний статей 3 и 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», запрещающих раскрывать третьим лицам персональные данные без согласия субъекта персональных данных. Учитывая вероятные затруднения, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 65 названного постановления разъяснил, что юридически значимое сообщение (уведомление) может осуществляться в иной форме, соответствующей характеру сообщения и отношений, информация о которых содержится в таком сообщении, когда можно достоверно установить, от кого исходило сообщение и кому оно адресовано (например, в форме размещения на сайте хозяйственного общества в сети «Интернет» информации для участников этого общества, в форме размещения на специальном стенде информации об общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и т. п.).

При этом Пленум Верховного Суда Российской Федерации не исключил возможность рассмотрения судом иска об оспаривании решения собрания, когда другие участники гражданско-правового сообщества окажутся не уведомленными лицами, оспаривающими решение собрания. Как указано в его постановлении «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», при обращении неприсоединившегося к иску об оспаривании решения собрания участника гражданско-правового сообщества с самостоятельным иском суд устанавливает причины неприсоединения, к числу уважительных причин им может быть отнесено неуведомление такого участника о первоначальном иске в порядке, установленном пунктом 6 статьи 181⁴ ГК Российской Федерации (пункт 117).

Соответственно, само по себе непредоставление требуемой информации — в случае, когда лицо, оспаривающее решение собрания, заблаговременно использовало все доступные ему формы уведомления других участников гражданско-правового сообщества о намерении обратиться в суд с таким иском, но по не зависящим от него причинам не предоставило соответствующую информацию каждому участнику гражданско-правового сообщества персонально, — не может служить препятствием для принятия судом искового заявления к своему производству. Иное означало бы создание несоизмеримых ограничений в реализации права на судебную защиту, непреодолимых препятствий для доступа к правосудию и вступало бы в противоречие с неоднократно выраженной в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовой позицией о необходимости обеспечения заинтересованным лицам реальной судебной защиты.

Как следует из вынесенных по делу Т. А. Матросовой и Л. А. Рассказовой судебных постановлений, до обращения в суд с иском об оспаривании решений собраний членов садоводческого некоммерческого товарищества они не предпринимали каких-либо мер по исполнению требований оспариваемого ими законоположения, что наряду с другими недостатками искового заявления послужило основанием для оставления его без движения.

Таким образом, с учетом указанных обстоятельств оспариваемое положение пункта 6 статьи 181⁴ ГК Российской Федерации, примененное в их конкретном деле, не может рассматриваться как нарушающее их конституционные права, а потому данная жалоба, не отвечающая, по смыслу статей 96 и 98 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», критериям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята им к рассмотрению.

Установление же того, имелась ли у заявительниц реальная возможность, используя все доступные им формы уведомления, сообщить о своем намерении обратиться в суд с таким иском другим членам садоводческого некоммерческого товарищества и предоставить им иную имеющую отношение к делу информацию, связано с исследованием и оценкой фактических обстоятельств, что не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Матросовой Татьяны Акимовны и Рассказовой Людмилы Анатольевны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9 февраля
2016 года,
город Санкт-
Петербург

№ 222-О

об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданки Аксентьевой
Светланы Аркадьевны на нарушение ее
конституционных прав статьями 42, 131
и 132 Уголовно-процессуального
кодекса Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи А. И. Бойцова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки С. А. Аксентьевой,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка С. А. Аксентьева оспаривает конституционность статьи 42 УПК Российской Федерации, закрепляющей процессуальный статус потерпевшего в уголовном судопроизводстве, его права и обязанности, статей 131 и 132 данного Кодекса, определяющих понятие процессуальных издержек и их перечень, а также регламентирующих порядок их взыскания или возмещения.

Как следует из представленных материалов, 28 июня 2012 года С. А. Аксентьева обратилась к мировому судье судебного участка № 7 города Северодвинска Архангельской области с заявлением о возбуждении уголовного дела частного обвинения в связи с совершением в отношении нее преступления, предусмотренного частью первой статьи 116 «Побои» УК Российской Федерации, воспользовавшись при подаче заявления и в процессе разбирательства дела в данном суде услугами адвоката К., выступившего, таким образом, в качестве ее представителя.

За время судебного разбирательства в мировом суде судебного участка № 7, начиная с 11 июля 2012 года, был проведен ряд судебных заседаний, но 20 марта 2013 года мировым судьей был заявлен самоотвод, вследствие чего определением председателя Северодвинского городского суда от 2 апреля 2013 года материалы уголовного дела были направлены мировому судье судебного участка № 6 города Северодвинска Архангельской области для рассмотрения по существу, с началом которого, а именно с 22 апреля 2013 года, к участию в деле в качестве представителя С. А. Аксентьевой вместо адвоката К. был допущен по ее ходатайству адвокат Н., представлявший ее интересы и в суде апелляционной инстанции.

Приговором от 29 мая 2013 года, вступившим в законную силу 9 июля 2013 года по результатам его проверки судом апелляционной инстанции, лица, вопрос об осуждении которых ставила заявительница, признаны ви-

новными, и 17 октября 2013 года С. А. Аксентьева обратилась к мировому судье судебного участка № 6, постановившему приговор, с заявлением о взыскании с осужденных процессуальных издержек, выразившихся в оплате ею в связи с проведением судебного разбирательства в судах первой и второй инстанций услуг представителей – адвокатов К. (на сумму 45 000 рублей) и Н. (на сумму 67 000 рублей), которое 22 ноября 2013 года удовлетворено в полном объеме. Постановлением Северодвинского городского суда от 13 ноября 2014 года, удовлетворившего апелляционные жалобы осужденных, полагававших, что они вынуждены дважды оплачивать судебные издержки по одному делу, это решение изменено: взыскание с осужденных 40 000 рублей, выплаченных С. А. Аксентьевой адвокату К. за представление ее интересов в судебных заседаниях у мирового судьи судебного участка № 7 (за исключением 5000 рублей за предварительное консультирование, изучение документов и составление заявления о возбуждении уголовного дела), признано противоречащим уголовно-процессуальному закону, поскольку до передачи дела для рассмотрения по существу мировому судье судебного участка № 6 лица, в отношении которых было возбуждено уголовное дело частного обвинения, осужденными не являлись, требование о возмещении представительских расходов С. А. Аксентьева не предъявляла, выплаты процессуальных издержек за счет федерального бюджета не производились, а рассмотрение дела мировым судьей судебного участка № 6 осуществлялось с самого начала. Что же касается денежных средств за оказание представительских услуг адвокатом Н., то их сумма, как чрезмерная, снижена с 67 000 рублей до 24 000 рублей.

Не согласившись с апелляционным постановлением, С. А. Аксентьева оспорила его в кассационном порядке, однако, с ее слов, постановлением судьи Архангельского областного суда от 19 января 2015 года в передаче ее жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции было отказано. Оставлена без удовлетворения и кассационная жалоба, направленная ею в адрес Верховного Суда Российской Федерации, постановлением судьи этого суда от 19 февраля 2015 года.

В удовлетворении заявления С. А. Аксентьевой о возмещении ей расходов на оплату представительских услуг адвоката К. за счет средств федерального бюджета также отказано исполняющим обязанности мирового судьи судебного участка № 6 (постановление от 24 марта 2015 года, вступившее в законную силу 4 апреля 2015 года), который аргументировал свое решение тем, что освобождение осужденных от уплаты процессуальных издержек в размере 40 000 рублей не свидетельствует о необходимости их возмещения за счет средств федерального бюджета, поскольку государство не осуществляло уголовное преследование по делу, которое было возбуждено и принято к производству по заявлению частного обвинителя С. А. Аксентьевой, вследствие чего возложение на государство подобной обязанности противоречит статьям 131 и 132 УПК Российской Федерации. Производство же по исковым требованиям заявительницы о взыскании с осужденных указанной суммы в порядке гражданского судопроизводства прекращено определением мирового судьи судебного участка № 3 Северодвинского судебного района Архангельской области от 29 июля 2015 года, вступившим в законную силу 14 августа 2015 года, со ссылкой на то, что эти требования подлежат разрешению в установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации порядке.

По утверждению С. А. Аксентьевой, статьи 42, 131 и 132 УПК Российской Федерации не соответствуют статьям 45, 46 и 52 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, в случае направления уголовного дела частно-

го обвинения на новое судебное рассмотрение другому мировому судье препятствуют взысканию с лиц, признанных в итоге виновными в совершении преступления, либо же возмещению за счет средств федерального бюджета процессуальных издержек в виде понесенных потерпевшим, являющимся одновременно частным обвинителем, расходов на выплату вознаграждения представителю за участие в судебном разбирательстве, проводившемся до направления дела на новое рассмотрение.

2. Согласно Конституции Российской Федерации достоинство личности охраняется государством и ничто не может быть основанием для его умаления; в Российской Федерации гарантируется государственная, в том числе судебная, защита прав и свобод человека и гражданина; каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом; каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи; права потерпевших от преступлений охраняются государством, которое обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба; судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (статьи 21, 45, 46, 48, 52 и 123). Потерпевшему, имеющему в уголовном судопроизводстве свои собственные интересы, которые не могут быть сведены исключительно к возмещению причиненного ему вреда и в значительной степени связаны также с разрешением вопросов о доказанности обвинения, его объеме, применении уголовного закона и назначении наказания, от чего во многих случаях зависят реальность и конкретные размеры возмещения вреда, должно обеспечиваться участие во всех стадиях уголовного судопроизводства, а также возможность довести до сведения суда свою позицию по существу дела и отстаивать свои права и законные интересы всеми не запрещенными законом способами, включая не ограниченное никакими условиями право иметь избранного им самим представителя, — иное означало бы умаление чести и достоинства личности не только лицом, совершившим противоправные действия, но и самим государством (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1999 года № 1-П, от 14 февраля 2000 года № 2-П, от 24 апреля 2003 года № 7-П, от 8 декабря 2003 года № 18-П и от 11 мая 2005 года № 5-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2003 года № 446-О, от 24 ноября 2005 года № 431-О, от 17 ноября 2011 года № 1555-О-О и от 20 февраля 2014 года № 298-О).

Во исполнение конституционного требования о защите прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений, федеральный законодатель, регламентируя порядок уголовного судопроизводства, определил в статье 20 УПК Российской Федерации виды уголовного преследования, которое в зависимости от характера и тяжести совершенного преступления осуществляется в публичном, частно-публичном и частном порядке (часть первая). Так, к уголовным делам частного обвинения отнесены дела о преступлениях, предусмотренных частью первой статьи 115, частью первой статьи 116 и частью первой статьи 128¹ УК Российской Федерации, которые возбуждаются в отношении конкретного лица (лиц) не иначе как путем подачи потерпевшим, его законным представителем заявления в суд, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 части первой и частью четвертой статьи 147 УПК Российской Федерации (часть вторая статьи 20 и часть первая статьи 318 УПК Российской Федерации).

При этом Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, закрепляя право потерпевшего по делам частного обвинения непосредственно заявлять о совершенном в отношении него преступлении в суд (часть первая статьи 318) и предоставляя ему с момента принятия судом такого заявления к своему производству статус частного обвинителя (часть седь-

мая статьи 318), наделяет его для защиты своих интересов в судебном разбирательстве рядом процессуальных прав, равных правам государственного обвинителя (часть вторая статьи 43), в том числе правом выдвигать и поддерживать обвинение в суде (статья 22), представлять доказательства и участвовать в их исследовании, излагать суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства (часть пятая статьи 321), заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на действия (бездействие) и решения суда, включая постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, обжаловать приговор, пользоваться помощью представителя, а также осуществлять иные полномочия, предусмотренные данным Кодексом (статья 42) (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2013 года № 1336-О и от 20 февраля 2014 года № 382-О).

Вместе с тем в уголовном судопроизводстве статус потерпевшего, приобретаемый лицом в силу самого факта причинения ему преступлением физического, имущественного, морального вреда, а не вследствие вынесения дознания, следователем или судом решения о признании его таковым (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 11-П, от 14 июля 2011 года № 16-П, от 25 июня 2013 года № 14-П, от 6 ноября 2014 года № 27-П и от 11 ноября 2014 года № 28-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2004 года № 119-О, от 18 января 2005 года № 131-О, от 17 ноября 2011 года № 1555-О-О, от 28 июня 2012 года № 1258-О и др.), является единым независимо от вида уголовного преследования – публичного, частно-публичного или же частного.

В последнем случае наличие у потерпевшего также статуса частного обвинителя не может отрицательно сказываться на объеме его прав как лица, пострадавшего от преступления, поскольку, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2005 года № 7-П, применительно к делам частного обвинения диспозитивность в уголовном судопроизводстве, предполагающая учет волеизъявления лица, пострадавшего от преступления, вплоть до придания ему определяющего значения при принятии ряда ключевых процессуальных решений, выступает в качестве дополнительной гарантии прав и законных интересов потерпевшего и не может приводить к их ограничению; ее использование в законодательном регулировании производства по делам этой категории не отменяет обязанность государства защищать от преступных посягательств права и свободы человека и гражданина как высшую ценность и обеспечивать установление такого правопорядка, который бы гарантировал каждому государственную, в том числе судебную, защиту его прав и свобод, а каждому потерпевшему от преступления – доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Кроме того, включение элементов диспозитивности в уголовное судопроизводство не меняет ни характера публично-правовых отношений, порождаемых фактом совершения преступления, ни природы принимаемых в связи с этим судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер, ни существа применяемых на основании этих решений мер государственного принуждения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 22-П).

Тем самым из указанных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что конституционные требования о государственной защите прав потерпевшего, обеспечении его права на доступ к правосудию и на возмещение причиненного ему ущерба, включая связанные с производством по уголовному делу расходы, реализуются

вне зависимости от того, какой порядок уголовного преследования установлен законодателем и наделен ли потерпевший дополнительными правами частного обвинителя.

3. В силу статьи 42 УПК Российской Федерации потерпевший вправе иметь представителя (пункт 8 части второй), участвовать в судебном разбирательстве уголовного дела в судах первой, второй, кассационной и надзорной инстанций (пункт 14 части второй), ему обеспечивается возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением, а также расходов, понесенных в связи с его участием в ходе предварительного расследования и в суде, в том числе расходов на представителя, согласно требованиям статьи 131 данного Кодекса (часть третья).

По смыслу статьи 131 УПК Российской Федерации, процессуальные издержки представляют собой денежные суммы в возмещение необходимых и оправданных расходов, неполученных доходов, а также вознаграждение и выплаты, которые причитаются к уплате физическим и юридическим лицам, вовлеченным в уголовное судопроизводство в качестве участников или иным образом привлекаемым к решению стоящих перед ним задач (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2005 года № 367-О, от 16 декабря 2008 года № 1036-О-П, от 5 марта 2013 года № 297-О и от 20 февраля 2014 года № 298-О). Аналогичное положение воспроизведено и в пункте 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 42 «О практике применения судами законодательства о процессуальных издержках по уголовным делам».

Такие расходы потерпевшего на участие представителя, подтвержденные соответствующими документами, в период рассмотрения дела С. А. Аксентьевой в судах первой и апелляционной инстанций расценивались в качестве предусмотренных пунктом 9 части второй статьи 131 УПК Российской Федерации иных расходов, понесенных в ходе производства по уголовному делу, которые взыскиваются с осужденных или возмещаются за счет средств федерального бюджета как процессуальные издержки в соответствии с частью первой статьи 132 данного Кодекса (пункт 34 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2010 года № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве»). Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» суммы, выплачиваемые потерпевшему на покрытие расходов, связанных с выплатой им вознаграждения своему представителю, выделены в самостоятельный вид процессуальных издержек (пункт 1¹ части второй статьи 131 УПК Российской Федерации). При этом альтернатива, предполагающая их возмещение за счет средств федерального бюджета либо средств участников уголовного судопроизводства, сохраняется.

Таким образом, взаимосвязанные положения статей 42, 131 и 132 УПК Российской Федерации ни в редакции, действовавшей в период рассмотрения дела заявительницы в судах первой и апелляционной инстанций, ни в системе действующего регулирования не препятствуют отнесению к числу процессуальных издержек подтвержденных соответствующими документами расходов, понесенных потерпевшим на оплату услуг представителя на любой стадии уголовного судопроизводства, при условии их необходимости и оправданности.

4. По смыслу статей 47 (часть 1), 118 (часть 1) и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также корреспондирующих им предписаний международно-правовых актов (пункт 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и пункт 1 статьи 6 Конвенции о защи-

те прав человека и основных свобод), важнейшим элементом конституционного права на судебную защиту является право каждого на рассмотрение его дела независимым и беспристрастным судом.

В целях обеспечения объективности и беспристрастности лиц, рассматривающих уголовные дела, и исходя из публичного характера такого рода деятельности федеральный законодатель установил в статьях 61 и 63 УПК Российской Федерации перечень исключаящих возможность рассмотрения дела судьей обстоятельств, наличие которых предполагает, согласно части первой статьи 62 данного Кодекса, обязанность судьи уклониться от участия в производстве по уголовному делу.

Принимая во внимание конституционно значимые цели, которые преследуются установлением института самоотвода судьи в связи обстоятельствами, исключающими его участие в производстве по уголовному делу, а также учитывая, что такое производство с момента его возбуждения и до вступления в силу итогового судебного решения представляет собой единый процесс, расходы потерпевшего, понесенные на участие его представителя в судебном разбирательстве уголовного дела, в том числе в период до самоотвода первоначально рассматривавшего данное дело судьи, образуют неразрывный массив и подлежат компенсации в установленном порядке.

В соответствии же с разъяснением, содержащимся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 42, решение суда о возмещении процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета или о взыскании их с осужденного должно быть мотивированным; при этом, по смыслу части первой статьи 131, частей первой, второй, четвертой и шестой статьи 132 УПК Российской Федерации в их взаимосвязи, суду следует принимать решение о возмещении процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета, если в судебном заседании будут установлены имущественная несостоятельность лица, с которого они должны быть взысканы, либо основания для освобождения осужденного от их уплаты (пункт 5).

5. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что конституционное судопроизводство как способ защиты нарушенных прав и свобод граждан допускается, если без проверки конституционности оспариваемого закона эти права и свободы не могут быть восстановлены, и что возбуждение производства о проверке конституционности закона возможно тогда, когда права заявителя нарушаются самой нормой закона и заложенный в ней смысл не допускает такого ее истолкования и применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами, при котором права и законные интересы гражданина или организации могут быть защищены и восстановлены в обычном порядке (определения от 22 апреля 2004 года № 112-О, от 17 июля 2007 года № 544-О-О, от 22 марта 2012 года № 447-О-О и др.).

Ставя под сомнение конституционность оспариваемых законоположений, С. А. Аксентьева, по существу, выражает несогласие с вынесенными по ее делу судебными решениями. Между тем, как следует из поступившего в Конституционный Суд Российской Федерации официального ответа Верховного Суда Российской Федерации, возможности защиты ее прав посредством обжалования постановленных в отношении нее судебных решений не исчерпаны. В такой ситуации конституционное судопроизводство было бы преждевременным и, по сути, использовалось бы как средство судебной защиты, подменяющее судопроизводство по уголовным делам, что недопустимо в силу статей 118, 125 и 126 Конституции Российской Федерации, которая, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не допускает подмену судопроизводства по гражданским, административным или уголовным делам конституционным судопроизвод-

ством (в том числе при решении вопроса о том, каким образом закон должен быть применен в конкретном деле), выступающим в качестве резервного и исключительного способа защиты конституционных прав граждан в тех случаях, когда у заявителя исчерпаны все другие возможности судебной защиты (постановления от 7 ноября 2012 года № 24-П и от 18 сентября 2014 года № 23-П; определения от 27 декабря 2005 года № 522-О, от 21 июня 2011 года № 844-О-О, от 16 июля 2015 года № 1621-О и др.).

Следовательно, данная жалоба, как не отвечающая критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Аксентьевой Светланы Аркадьевны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10 февраля
2016 года,
город Санкт-
Петербург

№ 226-О

по запросу Курганского областного суда о проверке конституционности части восьмой статьи 246 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, С. М. Казанцева, М. И. Клеандрова, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н. В. Мельникова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Курганского областного суда,

у с т а н о в и л :

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Курганский областной суд оспаривает конституционность части восьмой статьи 246 УПК Российской Федерации, регламентирующей участие обвинителя в судебном разбирательстве и устанавливающей, что государственный обвинитель до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора может изменить обвинение в сторону смягчения путем исключения из юридической квалификации деяния признаков преступления, отягчающих наказание, путем исключения из обвинения ссылки на какую-либо норму Уголовного кодекса Российской Федерации, если деяние подсудимого предусматривается другой нормой этого Кодекса, нарушение которой вменялось ему в обвинительном заключении или обвинительном акте, либо путем перекалфикации деяния в соответствии с нормой этого Кодекса, предусматривающей более мягкое наказание.

Как следует из запроса и приложенных к нему материалов, в производстве Курганского областного суда находится уголовное дело по апелляционному представлению прокурора на приговор Лебяжьевского районного суда Курганской области от 28 августа 2015 года, которым гражданин С. осужден за совершение преступления, предусмотренного пунктом «б» части второй статьи 158 УК Российской Федерации (кража, совершенная с незаконным проникновением в помещение). Общий ущерб, причиненный содеянным, составил 1724 рубля.

Суд первой инстанции, постановляя приговор, не согласился с заявленной в ходе судебного заседания позицией государственного обвинителя, который полагал необходимым изменить квалификацию совершенного подсудимым преступления на более мягкую и признать его виновным по части первой статьи 158 УК Российской Федерации (кража без отягчающих обстоятельств). Обосновывая свою позицию, государственный обвинитель указал, что отсутствует признак незаконного проникновения в помещение, поскольку дом, где совершено хищение, был непригоден для проживания, без освещения и части остекления. Суд же основывался на факте нахождения там имущества, представлявшего ценность для потерпевшего, и на том, что данное строение отвечало признакам помещения применительно к пункту «б» части второй статьи 158 УК Российской Федерации.

Приговор был обжалован прокурором в апелляционном порядке в связи с тем, что суд первой инстанции вышел за пределы обвинения, измененного государственным обвинителем во время судебного разбирательства (часть восьмая статьи 246 и статья 252 УПК Российской Федерации). Суд апелляционной инстанции постановлением от 15 октября 2015 года приостановил производство по уголовному делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом.

По мнению заявителя, часть восьмая статьи 246 УПК Российской Федерации противоречит статьям 10 и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в ней положения по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, наделяют изменение государственным обвинителем обвинения свойством обязательности для судов первой и апелляционной инстанций, предопределяя безусловное принятие ими решения о квалификации инкриминируемого подсудимому преступления в пределах измененного обвинения и исключая его

квалификацию — в целях правильного применения уголовного закона — вопреки позиции государственного обвинителя в рамках ранее предъявленного, а не измененного обвинения.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства; права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, они определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием (статья 1, часть 1; статья 2; статья 17, часть 1; статьи 18 и 118); в Российской Федерации гарантируется государственная, в том числе судебная, защита прав и свобод человека и гражданина, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, а решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (статья 45; статья 46, части 1 и 2).

В силу статей 46–52, 118 (части 1 и 2), 123 (часть 3) и 126 Конституции Российской Федерации судебная функция разрешения уголовного дела и функция обвинения должны быть строго разграничены, каждая из них возлагается на соответствующие субъекты. Возбуждение уголовного преследования, формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечиваются указанными в законе органами и должностными лицами, а в предусмотренных законом случаях — также потерпевшими. Суд же, осуществляющий судебную власть посредством уголовного судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, 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 (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2003 года № 18-П).

3. Обвинение представляет собой утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством порядке (пункт 22 статьи 5 УПК Российской Федерации), оно должно быть закреплено в процессуальном документе и подтверждено доказательствами. Совокупность установленных по уголовному делу фактов, которые свидетельствуют о совершении обвиняемым общественно опасного и противоправного деяния как основания его уголовной ответственности, составляет объем обвинения. Обвинение отражает фактические обстоятельства преступного деяния и указывает на конкретные признаки состава преступления в том виде, в каком они установлены органами предварительного расследования и сформулированы в специальном процессуальном документе (постановлении о привлечении в качестве обвиняемого, обвинительном заключении, обвинительном акте, обвинительном постановлении).

Исходя из части второй статьи 252 УПК Российской Федерации изменение обвинения в судебном разбирательстве, в том числе государственным обвинителем, допускается, если этим не ухудшается положение подсудимого и не нарушается его право на защиту. Нормы уголовно-процессуального законодательства, которые регулируют порядок и правовые последствия изменения государственным обвинителем обвинения в сторону смягчения, неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, в Постановлении от 20 апреля 1999 года № 7-П Конституционный Суд Российской Федерации указал следующее. Конституция Российской

Федерации в статье 49 провозглашает принцип презумпции невиновности, в силу которого каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (часть 1). Данное конституционное требование в совокупности с принципом состязательности сторон судопроизводства, закрепленным статьей 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предполагает, что суд вправе устанавливать виновность лица лишь при условии, если доказывают ее органы и лица, осуществляющие уголовное преследование. Поскольку, по смыслу статей 118 и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, суд, рассматривая уголовные дела, осуществляет исключительно функцию отправления правосудия и не должен подменять органы и лиц, формирующих и обосновывающих обвинение, то не устраненные ими сомнения в виновности обвиняемого, согласно статье 49 (часть 3) Конституции Российской Федерации, толкуются в пользу последнего. Таким образом, если органы уголовного преследования не смогли доказать виновность обвиняемого в полном объеме и тем более если прокурор и потерпевший отказались от поддержания обвинения в суде (полностью или частично), то это должно приводить — в системе действующих уголовно-процессуальных норм при их конституционном истолковании — к постановлению в отношении обвиняемого оправдательного приговора или обвинительного приговора, констатирующего виновность обвиняемого в менее тяжком преступном деянии.

В дальнейшем Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел ходатайство Генерального прокурора Российской Федерации, в котором в рамках разъяснения названного Постановления прямо ставились вопросы: возможно ли рассматривать обвинительное заключение как процессуальный документ, не имеющий никакого правового значения для суда, в случае отказа прокурора от обвинения и вправе ли суд в случае доказанности представителем государственного обвинения виновности подсудимого в совершении преступления дать иную, отличную от предложенной стороной обвинения, юридическую оценку деяниям подсудимого, если это связано с необходимостью применить более строгий закон, чем предложил государственный обвинитель? Отвечая на эти вопросы, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 5 июля 2000 года № 150-О подчеркнул: отказ прокурора и потерпевшего от поддержания обвинения в суде означает, что обвинительное заключение в целом или в соответствующей его части не может более определять основу и пределы судебного рассмотрения уголовного дела; при изменении государственным обвинителем квалификации деяния суд в соответствии с позицией государственного обвинителя постановляет обвинительный приговор, констатирующий виновность в менее тяжком преступлении.

Данная правовая позиция получила свое развитие в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2003 года № 18-П по делу о проверке конституционности — в связи с запросами судов общей юрисдикции, в том числе Курганского областного суда, и жалобами граждан — положений уголовно-процессуального законодательства, которыми, в частности, определяются последствия отказа государственного обвинителя от обвинения или его изменения в сторону смягчения при рассмотрении уголовного дела в суде. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что правовые позиции, ранее высказанные им применительно к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР, восприняты законодателем и закреплены в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, введенном в действие в 2002 году: по смыслу его статьи 246, полный или

частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства либо изменение им обвинения в сторону смягчения определяют принятие судом соответствующего решения. Конституционный Суд Российской Федерации пришел также к выводу, что отказ от обвинения и его изменение в сторону смягчения требуют мотивированного обоснования, поскольку мотивированность решения предполагает возможность его последующей проверки, и что вынесение судом решения, обусловленного такой позицией государственного обвинителя, допустимо лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты, законность же, обоснованность и справедливость данного решения возможно проверить в вышестоящем суде.

Аналогичный подход был применен и в отношении запроса Курганского областного суда, в котором ставился вопрос о неконституционности части седьмой статьи 246 и пункта 2 статьи 254 УПК Российской Федерации в той мере, в какой они обязывают суд, основываясь на позиции по делу государственного обвинителя, признать подсудимого виновным в пределах измененного обвинителем обвинения. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, отказывая в принятии запроса к рассмотрению Определением от 14 декабря 2004 года № 393-О, непредоставление суду полномочий, выходящих за рамки осуществляемой им функции правосудия, в том числе полномочия принимать решение в пределах сформулированного в обвинительном заключении или обвинительном акте обвинения, если обвинитель полностью или частично отказался от него либо внес в него изменения, и, соответственно, возложение на суд обязанности прекратить уголовное дело (уголовное преследование) при полном или частичном отказе обвинителя от обвинения не могут расцениваться как ограничение самостоятельности и независимости суда, гарантируемых Конституцией Российской Федерации.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации нашли отражение и в судебной практике. Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил судам, что в соответствии с частями седьмой и восьмой статьи 246 УПК Российской Федерации полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства, а также изменение им обвинения в сторону смягчения определяют принятие судом решения в соответствии с позицией государственного обвинителя, поскольку уголовно-процессуальное законодательство исходит из того, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, а формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечиваются обвинителем (пункт 29 постановления от 5 марта 2004 года № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»); в случаях изменения государственным обвинителем в ходе судебного заседания обвинения в сторону смягчения либо при частичном отказе от обвинения председательствующий судья должен вынести постановление о продолжении разбирательства дела в объеме обвинения, поддерживаемого государственным обвинителем (пункт 9 постановления от 22 ноября 2005 года № 23 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей»).

4. В Постановлении от 2 июля 2013 года № 16-П Конституционный Суд Российской Федерации признал положения части первой статьи 237 УПК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации применительно к случаям, когда фактические обстоятельства,

изложенные в обвинительном заключении, обвинительном акте или обвинительном постановлении, свидетельствуют о наличии в действиях обвиняемого признаков более тяжкого преступления либо когда в ходе предварительного слушания или судебного разбирательства им установлены фактические обстоятельства, являющиеся основанием для квалификации деяния как более тяжкого преступления, — поскольку действующее правовое регулирование препятствовало при таких условиях возвращению уголовного дела прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению судом.

Как указано в названном Постановлении, разрешая уголовное дело, суд на основе исследованных в судебном заседании доказательств формулирует выводы об установленных фактах, о подлежащих применению в деле нормах права и, соответственно, об осуждении или оправдании лиц, в отношении которых велось уголовное преследование; при этом состязательность в уголовном судопроизводстве предполагает, что возбуждение уголовного преследования, формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечиваются указанными в законе органами и лицами, возложение же на суд обязанности в той или иной форме подменять их деятельность по осуществлению функции обвинения не согласуется с предписанием статьи 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации и препятствует независимому и беспристрастному осуществлению правосудия, как того требуют ее статья 120 (часть 1), а также статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что, поскольку в силу статей 49 (часть 1), 118 и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих их положения статей 1, 5, 15 и 16 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» признание лица виновным в совершении преступления составляет исключительную компетенцию судебной власти, а судьи как ее представители при осуществлении правосудия подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону, постольку рассмотрение судом находящихся в его производстве дел предполагает наличие у него возможности самостоятельного, независимо от чьей бы то ни было воли, по своему внутреннему убеждению оценить обстоятельства конкретного дела, не вторгаясь в функцию обвинения, и выбрать подлежащую применению норму права, равно как и обязанности вынести на этой основе правосудное решение по делу при соблюдении процедуры, гарантирующей реализацию процессуальных прав участников судопроизводства.

Однако выводы, сделанные Конституционным Судом Российской Федерации применительно к праву суда на возвращение уголовного дела прокурору по собственной инициативе для устранения препятствий к его рассмотрению, не могут быть распространены на случаи изменения обвинения в суде государственным обвинителем в сторону смягчения.

Согласно части третьей статьи 15 УПК Российской Федерации суд не является органом уголовного преследования и не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Прокурор же в судебном разбирательстве, будучи единственной процессуальной фигурой, выполняющей функцию уголовного преследования со стороны государства, обладает процессуальным статусом государственного обвинителя, и если он отказывается от обвинения или изменяет обвинение на менее тяжкое, то фактически состязательность процесса в соответствующей части прекращается. Кроме того, в рамках состязательного процесса и подсудимый, и его защитник выстраивают свою позицию, сообразуясь с объемом того обвинения, которое поддержано государственным обвинителем в судебном заседании. При этом

отказ государственного обвинителя от обвинения или изменение обвинения в сторону смягчения должно быть мотивированным и обоснованным ссылкой на предусмотренные законом основания. В свою очередь, суд, принимая решение, обусловленное позицией государственного обвинителя, обязан не просто рассмотреть мотивы его действий, но и в процедуре, отвечающей требованиям состязательности, установить обоснованность таких отказа или изменения, для чего необходимо исследовать обстоятельства дела, проверить и оценить собранные и представленные суду доказательства. Лишь по результатам этой процедуры может быть принято соответствующее судебное решение, законность, обоснованность и справедливость которого возможно проверить в вышестоящем суде (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 года № 393-О, от 16 декабря 2010 года № 1711-О-О, от 29 сентября 2011 года № 1219-О-О, от 25 января 2012 года № 105-О-О и от 25 сентября 2014 года № 1904-О).

Таким образом, по смыслу части восьмой статьи 246 УПК Российской Федерации, применяемой с учетом правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 1999 года № 7-П, от 8 декабря 2003 года № 18-П и от 2 июля 2013 года № 16-П, а также в его определениях от 5 июля 2000 года № 150-О, от 14 декабря 2004 года № 393-О и др., решение суда по вопросу об объеме обвинения при его изменении государственным обвинителем в судебном заседании в сторону смягчения предопределено позицией государственного обвинителя при условии ее мотивированности и обоснованности ссылкой на предусмотренные законом основания.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать запрос Курганского областного суда не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Для заметок

Для заметок