УДК 342.565.2

НЕДОПУСТИМОСТЬ ПРОИЗВОЛЬНОГО ОТКАЗА ОТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Астафичев П.А.

Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс, директор юридического института, зав. кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор, Российская Федерация, г. Орел

E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru

Статья посвящена исследованию ряда проблемных вопросов, связанных с применением Конституционным Судом РФ конституционного принципа недопустимости произвольного отказа от публично-правовых обязательств и поворота к худшему. На основе анализа конкретных правовых позиций Конституционного Суда РФ автор приходит к выводу, что конституционное правосудие руководствуется принципом недопустимости произвольного отказа от публично-правовых обязательств: поворот к худшему нуждается в мотивации, должен быть обусловлен существенными причинами и обстоятельствами, которые проверяются Конституционным Судом РФ. Однако не следует думать, что конституционное правосудие уполномочено на пресечение любого без исключения поворота к худшему. Зачастую подобные «ухудшения» объективно необходимы, правомерны и конституционны.

Ключевые слова: конституционное правосудие, поворот к худшему, произвольные действия, публично-правовые обязательства.

Принято считать, что государство и общество пребывают в состоянии непрерывного прогрессивного развития. Судя по заявлениям большинства государственных и общественных деятелей, социально-экономическая политика имеет тенденцию к неуклонному росту. Социальные программы не сворачиваются, а расширяются; заработная плата не уменьшается, а увеличивается; пенсионное обеспечение не урезается, а приращивается. То же самое можно сказать об остальных сферах государственной и общественной деятельности. При внесении законопроектов в Государственную Думу субъекты права законодательной инициативы вряд ли отважатся сообщить, что соответствующее нововведение имеет целью ухудшение положения субъектов правоотношений. Ни один разумный политик в ходе предвыборной кампании не станет убеждать избирателей в необходимости отказа от уже достигнутого уровня социально-экономического развития страны, призывать к регрессу, стагнации или застою. Официальные конституционные цели всегда имеют «положительную» направленность и стремятся избегать какого-либо поворота к худшему.

Вместе с тем рациональное правосознание диктует нам более скептический взгляд на эту проблему. Даже в самом современном, цивилизованном и процветающем обществе неизбежны конфликты и противоре-

чия. Безработица, недостаточный уровень социального обеспечения, вооруженные столкновения, преступность и многое другое сегодня не изжиты и не могут быть устранены полностью. Кроме того, государственная власть далеко не всегда способствует улучшению фактического положения субъектов, регулируемых правом общественных отношений. Вследствие нового правового регулирования и обновления правоприменительной практики одни лица «выигрывают», другие – «проигрывают», какие-то субъекты приобретают, иные – утрачивают гарантии, льготы, компенсации и преимущества. Всякое ущемление в правах стимулирует обращение в судебные инстанции, включая конституционное правосудие. Должно ли все это квалифицироваться Конституционным Судом РФ в качестве нарушения конституционного принципа справедливости?

Рассматривая дело о конституционности законодательства о гражданстве, Конституционный Суд РФ установил правомерность приобретения российского гражданства в порядке признания (а не в порядке регистрации, как того требовали обжалуемые нормы вследствие поворота к худшему), если лицо родилось в России, было гражданином СССР, затем проживало в одной из республик СССР и возвратилось в Россию на постоянное место жительства. Запрет обратной силы законов, ухудшающих положение налогоплательщиков, подтверждался практикой конституционного правосудия при рассмотрении дела о конституционности законодательства об акцизах. Конституционный Суд установил, что банки не вправе по своему усмотрению в одностороннем порядке ухудшать положение граждан-вкладчиков посредством уменьшения процентной ставки, если основания для этого не указаны непосредственно в законе. Конституционный Суд РФ констатировал противоправность уменьшения или упразднения различных льгот и компенсаций для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и т.п.

Представляет интерес правовая позиция Конституционного Суда РФ по делу о допустимости пересмотра и отмены в порядке надзора по протесту прокурора вступившего в законную силу оправдательного приговора суда ввиду односторонности, неполноты расследования или судебного следствия, несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела. Признавая оспариваемую норму противоречащей Конституции страны, Конституционный Суд РФ установил, что поворот к худшему при пересмотре приговора, вступившего в законную силу, по общему правилу не допускается. Исключение составляют случаи вновь открывшихся обстоятельств, а также существенные (не любые) нарушения в процессе отправления правосудия, т.е. такие судебные ошибки, сохранение в силе которых искажает сам смысл правосудия. Поворот к худшему в надзорной инстанции – экстраординарная мера, к которой следует прибегать лишь в крайних случаях.

Исследуя конституционность установленного законодательством порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность, Конституционный Суд РФ дал оценку практике пересмотра судами дел вследствие поворота к лучшему, при которой фактически наказания не снижались либо снижались, но только до верхнего предела уголовно-правовой санкции. Конституционный Суд РФ установил, что поворот к лучшему в уголовных правоотношениях не может ограничиваться верхним пределом санкции нового уголовного закона. Суды должны полностью пересматривать дела с учетом всех обстоятельств поворота к лучшему. Инициативу об этом вправе проявить любая сторона, органы прокуратуры – обязаны проявлять соответствующую инициативу. Пересмотр может осуществляться в различных процессуальных формах, включая институты кассационного и надзорного производства, пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам.

В Конституционном Суде РФ рассматривалось дело о проверке конституционности бюджетного законодательства в части порядка исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием государ-

ственных органов и их должностных лиц. Ухудшение фактического положения кредиторов в данных обязательствах состояло не столько в том, что исполнение судебных решений изымалось из компетенции судебных приставов и возлагалось на федеральное Министерство финансов, сколько в сложном подзаконном механизме правового регулирования, который вынуждал граждан и юридических лиц к дополнительным организационным издержкам. Конституционный Суд РФ квалифицировал это как противоречие Основному закону страны[1].

Новое правовое регулирование общих принципов организации местного самоуправления, согласно которому на органы муниципальных образований возлагалось полномочие установления платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, привело к неопределенности в вопросе о том, сохраняется ли право родителей на оплату лишь 10% затрат на содержание их детей в дошкольных учреждениях, гарантированное в прошлом Постановлением Верховного Совета РФ от 6 марта 1992 г. Конституционный Суд РФ установил, что органы местного самоуправления не вправе ухудшить фактическое положение родителей, пропорции расходов должны сохраняться при их надлежащем финансировании из муниципальных бюджетов и финансовой помощи вышестоящих бюджетов[2].

Однако изменения в правовом регулировании не всегда квалифицировались Конституционным Судом в качестве произвольного отказа государства от взятых на себя публично-правовых обязательств. Так, поправки в пенсионном законодательстве, согласно которым при оценке пенсионных прав путем их конвертации в расчетный пенсионный капитал исключался льготный порядок исчисления общего трудового стажа и в общем трудовом стаже не учитывались некоторые периоды общественно полезной деятельности, которые подлежали учету ранее, были признаны соответствующими Конституции РФ. Сам по себе переход к новому пенсионному регулированию не является отступлением от требований конституционных норм, если он не приводит к снижению уровня пенсионного обеспечения граждан.

Рассматривая вопрос об отмене приватизации жилых помещений государственных и муниципальных жилищных фондов, Конституционный Суд РФ высказался в целом за допустимость полной отмены приватизации. Право на приватизацию не относится к числу основных прав и свобод человека и гражданина, которые гарантированы Конституцией страны. Законодатель вправе вводить и отменять приватизацию. В противном случае теряется смысл предоставления жилых помещений малоимущим гражданам из публичных фондов[3].

Внимательный анализ практики российского конституционного правосудия убеждает нас в том, что Конституционный Суд РФ нередко использует конституционный запрет поворота к худшему в качестве одного из аргументов, обосновывающих то или иное судебное решение. Чаще всего конституционное правосудие руководствуется принципом недопустимости произвольного отказа от публично-правовых обязательств: поворот к худшему нуждается в мотивации, должен быть обусловлен существенными причинами и обстоятельствами, которые проверяются Конституционным Судом РФ. Однако не следует думать, что конституционное правосудие уполномочено на пресечение любого без исключения поворота к худшему. Зачастую подобные «ухудшения» объективно необходимы, правомерны и конституционны.

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова» // СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2579.

[2] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»» // СЗ РФ. – 1996. – № 45. – Ст. 5202.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О

банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» // СЗ РФ. – 1999. – № 10. – Ст. 1254.

[4] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»» // СЗ РФ. – 1997. – № 50. – Ст. 5711.

[5] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. – 2001. – № 22. – Ст. 2276.

[6] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2002 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, статьи 41 Уголовного кодекса РСФСР и статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2002. – № 31. – Ст. 3160.

[7] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александрова и других» // – 2006. – № 18. – Ст. 2058.

[8] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // СЗ РФ. – 2005. – № 30. – Ст. 3199.

[9] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // СЗ РФ. – 2006. – № 22. – Ст. 2375.

[10] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2004. – № 6. – Ст. 450.

[11] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой» // СЗ РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2876.

Astafichev P.A. – Doctor of Juridical Sciences, Professor, Director of Law Institute, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, State University – Educational Scientific Production Complex, Russian Federation, Orel, e-mail: pavel-astafichev@rambler.ru

INADMISSIBILITY OF REFUSAL OF PUBLIC AND LEGAL OBLIGATIONS IN THE PRACTICE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE IN MODERN RUSSIA

The article is devoted to a number of problematic issues related to the application of the constitutional principle of non-arbitrary denial of public and legal obligations and turn for the worse by the Constitutional Court of the Russian Federation. Based on the analysis of certain legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the author concludes that constitutional justice is guided by the principle of inadmissibility of arbitrary denial of public and legal obligations: turn for the worse is in need of motivation, must be due to essential reasons and circumstances which are checked by the Constitutional Court of the Russian Federation. But we should not think that constitutional justice is authorized to suppress any change for the worse. Often such «deteriorations» are objectively necessary, lawful and constitutional.

Keywords: constitutional justice, turn for the worse, arbitrary actions, public and legal obligations.