



СЕРИЯ «БИБЛИОТЕКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

Н. С. Бондарь



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ
РОССИИ:
ОЧЕРКИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

*Economic Constitutionalism in Russia:
Outlines of Theory and Practice*



НОРМА
Москва — 2017

УДК 84.342
ББК 67.400 (405)
Б81

Б81 Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. — Москва: Норма, 2017. — 374 с.

N. S. Bondar. Economic Constitutionalism in Russia: Outlines of Theory and Practice. The Library of Judicial Constitutionalism Series. Issue 7. Moscow, Norma. 2017. 374 pages.

ISBN ???

Очередной выпуск авторской серии «Библиотека судебного конституционализма» посвящен обоснованию доктрины экономического конституционализма и на этой основе — анализу современных конституционно-правовых проблем финансово-экономической политики России; соответственно анализируется экономическое значение Конституции РФ, обосновывается роль Конституционного Суда РФ как универсального института конституционализации национальной финансовой системы и экономического развития современной России. Вытекающие из решений Конституционного Суда основные направления и способы модернизации финансово-экономических институтов рассматриваются в контексте общих закономерностей развития конституционализма в России. В условиях глобализации, углубляющегося финансово-экономического кризиса особое значение приобретает поиск баланса частных и публичных интересов, стабильности и динамизма в конституционном развитии собственности, финансов и экономики в целом как фундаментальных начал современного общества и государства.

Адресована юристам и экономистам, государственным и муниципальным служащим, широкому кругу читателей, интересующихся конституционными проблемами финансово-экономического развития российской государственности, обеспечения свободы предпринимательства в контексте решений Конституционного Суда РФ.

.....

This new issue of the Library of Judicial Constitutionalism series motivates the economic constitutionalism doctrine and, on these grounds, analyses the current constitutional and legal issues in the policy of Russia; correspondingly, analyzed is the economic significance of the Constitution of the Russian Federation, motivated the role of the Constitutional Court of Russia as a universal institute constitutionalizing the national financial system and the economic development of Russia of today. The basic directions and means of modernizing the financial and economic institutes, resulting from the Constitutional Court decisions, are considered within the context of the general regularities in the development of Russian constitutionalism. In the context of globalization, exacerbating financial and economic crisis, of special importance now is a search for a balance between private and public interests, stability and dynamism in the constitutional development of property, finances and economy in general as the fundamentals of the society and state of today.

The publication is intended for lawyers and economists, public and municipal workers, high readership showing interest in the constitutional problems of financial and economic development of the Russian nationhood, free enterprise securance within the context of those decisions made by the Constitutional Court of the Russian Federation.

СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS

ПРЕДИСЛОВИЕ	10
<i>INTRODUCTION</i>	

General

1. КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ И (ИЛИ?) ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ (вместо Введения)	15
<i>1. CONSTITUTIONAL ECONOMY, ECONOMIC CONSTITUTION AND (OR?) ECONOMIC CONSTITUTIONALISM (AS A PREFACE)</i>	
1.1. Экономическое содержание институтов современного конституционализма в соотношении с политическим значением финансово-экономических процессов	15
<i>1.1. Economic content of the institutes of modern constitutionalism related to the political significance of the financial and economic processes</i>	
1.2. Экономическая роль Конституции: возможности и пределы	20
<i>1.2. Economic role of the Constitution: possibilities and limits</i>	
1.3. Экономический конституционализм — относительно самостоятельная категория конституционно-правовой науки	25
<i>1.3. Economic constitutionalism as a relatively independent category of constitutional and law science</i>	
2. КОНСТИТУЦИЯ — НОРМАТИВНО- ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА	31
<i>2. CONSTITUTION AS A LEGAL REGULATORY BASIS OF ECONOMIC CONSTITUTIONALISM</i>	

2.1. Право и экономика: юридизация экономических отношений — закономерность глобализации современного конституционализма	31
<i>2.1. Law and economy: juridification of economic relations as a globalization regularity of modern constitutionalism</i>	
2.2. Социальные противоречия как отражение сущностных характеристик Конституции	37
<i>2.2. Social contradictions as a reflection of the essential characteristics of the Constitution</i>	
2.3. Ценность Конституции как нормативно-правового ядра экономического конституционализма	49
<i>2.3. Value of the Constitution as the legal regulatory nucleus of economic constitutionalism</i>	
3. РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА — БАЗОВОЕ НАЧАЛО СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА	61
<i>3. MARKET ECONOMY AS THE BASIS OF MODERN CONSTITUTIONALISM</i>	
3.1. Экономические отношения как сфера конституционно-правового регулирования	61
<i>3.1. Economic relations as a sphere of constitutional and legal regulation</i>	
3.2. Конституционное право — ядро правовой системы и ее отраслей	70
<i>3.2. Constitutional law as the nucleus of the legal system and its branches</i>	
3.3. Сочетание частных и публичных начал в конституционно-правовом регулировании экономических отношений; конституционное право — отрасль публично-частного права	75
<i>3.3. Combination of private and public basics in the constitutional and legal regulation of economic relations; constitutional law as a branch of public and private law</i>	

3.4. Конституционное преобразование отношений собственности: изменение соотношения частных и публичных начал	83
<i>3.4. Constitutional reform in the ownership relations: change in the correlation between the private and public basics</i>	
3.5. Самостоятельность бизнеса и власти — конституционный принцип рыночной экономики	94
<i>3.5. Independence of business and power as a constitutional principle of the market economy</i>	
3.6. Центральный банк в системе экономического конституционализма как воплощение «денежной» власти	106
<i>3.6. The Central Bank within the system of economic constitutionalism as a 'monetary' power embodiment</i>	
4. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИКУ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ	113
<i>4. JUDICIAL POWER AND ITS INFLUENCE ON THE ECONOMY UNDER MARKET REFORMS</i>	
4.1. Правосудие как фактор финансово-экономического развития российской государственности	113
<i>4.1. Law as a factor of financial and economic development of Russian nationhood</i>	
4.2. Основные направления конституционно-судебного обеспечения инвестиционной привлекательности и устойчивого финансово-экономического развития	123
<i>4.2. Basic directions of constitutional and legal investment attractiveness securance and steady financial and economic development</i>	

5. УЧАСТНИКИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ КАК СУБЪЕКТЫ ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ	147
<i>5. PARTICIPANTS IN SOCIAL AND ECONOMIC PROCESSES AS THE SUBJECTS APPLYING TO THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION</i>	
5.1. Конституционная жалоба как институт защиты социально-экономических прав и интересов: сочетание частных и публичных начал	148
<i>5.1. Constitutional application as an institute of protecting social and economic rights and interests: combination of private and public basics</i>	
5.2. Граждане — главные субъекты конституционной жалобы по защите экономических прав и интересов	156
<i>5.2. People as the major subjects of a constitutional application on the protection of economic rights and interests</i>	
5.3. Коммерческие и некоммерческие объединения, муниципальные образования как субъекты обращения в Конституционный Суд РФ	166
<i>5.3. Commercial and non-commercial associations, municipal corporations as the subjects applying to the Constitutional Court of the Russian Federation</i>	
5.4. Опосредованные конституционные жалобы социально-экономического содержания (судебные запросы)	175
<i>5.4. Indirect constitutional social and economic applications (subpoenae)</i>	
5.5. Критерии допустимости конституционной жалобы в аспекте сочетания в ней частных и публичных интересов	185
<i>5.5. Constitutional applications admissibility criteria in the aspect of combination of private and public interests</i>	

6. РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА КАК МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ИСТОЧНИК ПРАКТИЧЕСКОЙ ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ	209
<i>6. CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS AS AN INTER-BRANCH SOURCE OF PRACTICAL FINANCIAL AND ECONOMIC LAW</i>	
6.1. Решения Конституционного Суда РФ — особый вид межотраслевых актов нормоустановительного характера	210
<i>6.1. Constitutional Court decisions as a special kind of inter-branch lawmaking acts</i>	
6.2. Сочетание нормативных, доктринальных и практико-прикладных начал в решениях Конституционного Суда РФ	215
<i>6.2. Combination of regulatory, doctrinal and practical applied basics in Constitutional Court decisions</i>	
6.3. Правовые позиции — квинтэссенция юридической природы решений Конституционного Суда РФ	225
<i>6.3. Legal positions as a legal quintessence in Constitutional Court decisions</i>	

Special part

7. БЮДЖЕТ В КОНСТИТУЦИОННО- СУДЕБНОМ ИЗМЕРЕНИИ	238
<i>7. BUDGET IN CONSTITUTIONAL COURT REFORMS</i>	
7.1. Является ли федеральный закон о федеральном бюджете юридическим актом «особого рода»?	240
<i>7.1. Is the Federal Law on the Federal Budget a 'special' act of law?</i>	

7.2. Институт приостановления финансово емких норм с помощью федерального закона о федеральном бюджете: конституционные параметры допустимости . . .	246
<i>7.2. Institute of arresting financially intensive norms with the Federal Law on the Federal Budget: constitutional parameters of admissibility</i>	
7.3. Конституционный Суд РФ о защите бюджетных средств; иски к казне	261
<i>7.3. Constitutional Court of the Russian Federation on protecting budget funds; pleas to the treasury</i>	
7.4. Единство бюджетной системы РФ: бюджетным правам субъектов Федерации — и муниципальных образований — равную судебную защиту	281
<i>7.4. Unity of the budget system of Russia: the budget rights of the subjects of Federation and municipal entities should enjoy equal judicial protection</i>	
8. КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОСНОВАНИЕ НАЛОГОВ И НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ	293
<i>8. CONSTITUTIONAL TAX AND TAXATION SYSTEM GROUNDING</i>	
8.1. Конституционная природа налогов: налоговая политика в свете судебного конституционализма	295
<i>8.1. Constitutional nature of taxes: tax policy in view of court constitutionalism</i>	
8.2. Решения Конституционного Суда РФ как инструмент разрешения налоговых споров	313
<i>8.2. Constitutional Court decisions as an instrument of tax dispute settlement</i>	

9. ...И ДРУГИЕ ИНСТИТУТЫ
РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ (В КОНТЕКСТЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ)331

9.AND OTHER INSTITUTES OF MARKET ECONOMY
(WITHIN THE CONSTITUTIONAL LAW CONTEXT)

9.1. Институт акционирования331

9.1. *Funding institute*

9.2. Банкротство343

9.2. *Bankruptcy*

9.3. О приватизации. Но не в заключение...354

9.3. *On privatization. Yet not the conclusion...*





ПРЕДИСЛОВИЕ

Новый, седьмой выпуск авторской «Библиотеки судебного конституционализма»¹ имеет своей целью постановку относительно новой для правовой науки проблемы экономического конституционализма. Отмечая несомненные достижения в исследовании общетеоретических и специальных проблем соотношения права и экономики², права собственности, в том числе в различных отраслевых аспектах

¹ В числе ранее вышедших выпусков см.: Бондарь Н. С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 1. М.: Формула права, 2012; Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике российского конституционализма. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М.: Юрист, 2013; Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. М.: Юрист, 2013; Бондарь Н. С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня завтра. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 4. Ростов н/Д: Профпресс, 2014; Бондарь Н. С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. М.: Юнити-Дана, 2014; Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. Ростов н/Д: Профпресс, 2016. Попутно хотелось бы обратить внимание, что с учетом мнения читателей и рецензентов, начиная с нынешнего, седьмого, выпуска, серия получает уточненное название: не уничижительное «Библиотечка...», а «Библиотека судебного конституционализма».

² См.: Гаджиев Г. А. Право и экономика (методология): учебник для магистрантов. М.: Норма, 2016; Яковлев В. Ф. Экономика. Право. Суд. М.: Наука/Интерпериодика, 2003; Шкредов В. П. Экономика и право. М., 1990; Алпатов А. А. О соотношении права и экономики // Государство и право. 2012. №1; Бельх В. С. Экономика и право: основные модели соотношения // Юрист. 2015. №20. С. 10–16.

ее исследования¹, конституционного регулирования экономических отношений², «экономической конституции»³, «конституционной экономики»⁴, «экономического анализа права»⁵, равно как и различных (в том числе специальных) аспектов конституционализма⁶, представляется важной — как в доктринальном, так и в практико-прикладном плане — постановка вопроса об относительно самостоятельной, имеющей собственное содержательное наполнение, свои институциональные характеристики и функциональное назначение категории экономического конституционализма, имеющей межотраслевую природу,

¹ См.: Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории. М., 2008; Винницкий А. В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013; Гошуляк В. В. Собственность в конституционном измерении. М.: Юрлитинформ, 2012; Зинченко С. А., Галов В. В. Право собственности (вещное, невещное, управленческое): природа, статика, динамика: монография. Ростов н/Д: Профпресс, 2015; Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004; Суханов Е. А. Право собственности в современной России.

² См.: Андреева Г. Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право. 2015. №9. С. 3–11; Николаева Т. А. Правовое регулирование экономической деятельности в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. №12. С. 24–26.

³ Андреева Г. Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журн. рос. права. 2007. №12; Андреева Г. Н. Концепция «экономической конституции»: прошлое и настоящее // Концепция «экономической конституции»: Современные исследования. М., 2008.

⁴ См.: Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М.: Юстицинформ, 2006; Конституционная экономика / Отв. ред. Г. А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010; Мазаев В. Д. Метод конституционного права и конституционная экономика // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010. В последнее время в рамках научного направления конституционной экономики появились исследования в том числе и конкретных институтов конституционной экономики. См., например: Степашин С. В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006.

⁵ См.: Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М., Статут, 2016; Лоренц Д. В. Экономический анализ позиций Конституционного Суда РФ относительно защиты права собственности // Законодательство и экономика. 2016. №1. С. 25–31.

⁶ См., например: Алебастрова И. А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. М.: Проспект, 2016.

в основе которой — повышенный удельный вес экономического (материального) содержания и конституционно-правовые начала их оформления.

При этом анализ достаточно широкого круга вопросов по данной проблематике базируется на авторской концепции экономического конституционализма, воплощающей единство междисциплинарных научно-теоретических подходов с формально-юридическим анализом, в том числе на основе практики конституционного правосудия, имея в виду, что именно решения Конституционного Суда Российской Федерации (в дальнейшем — КС РФ) являются важнейшим средством формирования, утверждения, охраны и развития институтов экономического конституционализма. В этом плане концепция экономического конституционализма является как бы развитием, реализацией на практике доктрины судебного конституционализма в финансово-экономической сфере как одной из основных сфер правотворческой и правоприменительной деятельности, включая судебную деятельность. Одновременно предлагаемое понимание экономического конституционализма являются развитием более ранних авторских подходов к соответствующей проблематике с позиций конституционализации социально-экономических отношений¹.

В современном мире глобальных перемен, сопровождающихся финансово-экономическим кризисом, системным кризисом традиционных институтов современного конституционализма, уяснение основных тенденций и направлений развития (вероятно, не только поступательно-эволюционного) конституционно значимых сфер жизни личности, общества, государства является сегодня одной из важных задач конституционно-правовой науки.

При этом нельзя не учитывать, что в представленной публикации затрагиваются лишь отдельные аспекты чрез-

¹ См.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Викор-Медиа, 2006.

вычайно широкой проблематики экономического конституционализма. Этим была предопределена необходимость авторского самоограничения вопросами, которые, с одной стороны, относятся к общетеоретическим и методологическим проблемам конституционного регулирования экономических отношений, экономического содержания действующей Конституции, предпосылок и условий конституционализации финансово-экономических отношений и соответствующего массива законодательства на основе решений КС РФ, что представляется целесообразным определить, условно говоря, в качестве *общей части* концепции экономического конституционализма. С другой стороны, несомненную актуальность, повышенную практическую значимость имеет анализ конкретных конституционно-правовых институтов финансово-экономической системы российской государственности, влияние решений КС РФ, в особенности по проблемам собственности, налогов, финансов, на рыночно-экономическое законодательство и в конечном счете на современные процессы экономического развития российского общества. Это уже так называемая *особенная часть* теории и практики экономического конституционализма, к которой, пожалуй, в наибольшей степени относится обозначенный в самом названии данной публикации жанр — очерки и зарисовки. Хочется надеяться, доктрина экономического конституционализма в ее всестороннем, системном изложении — дело будущих исследований и публикаций; поэтому представляется обоснованным соответствующий авторский жанр изложения отдельных проблем рассматриваемой темы (в виде отдельных очерков и зарисовок). Впрочем, это не освободило автора от необходимости выдержать внутреннюю логику и, по возможности, последовательность анализа имеющих тематическую и концептуальную взаимосвязь институтов, организационно-правовых структур экономического конституционализма, представленных в отдельных очерках.

Особо хотелось бы отметить в том числе учебно-методические цели, которые стали катализатором настоящего издания. Речь идет о магистерских программах кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ — «Муниципальное право и управление (юрист в органах власти)» и «Правовое регулирование финансовой деятельности государства и корпораций (юрист в финансовой сфере)» по направлению «Юриспруденция». В этом плане слова благодарности адресую руководителю финансово-правовой магистерской программы доктору юридических наук, профессору Юрию Алексеевичу Колесникову за активную поддержку настоящего издания.

Кроме того, выражаю признательность, своего рода соавторам многих доктринальных идей судебного, в том числе экономического, конституционализма (которые вырабатывались при принятии решений КС РФ): своим коллегам — судьям КС РФ, сотрудникам аппарата Суда (в данном случае — это, прежде всего, сотрудники управления конституционных основ публичного права и управления конституционных основ частного права), а также выросшему до уровня серьезного ученого своему ученику, доктору юридических наук, советнику судьи КС РФ А. А. Джагаряну.

Отдаю отчет в том, что отдельные положения, содержащиеся в работе, могут рассматриваться в дискуссионном плане, во многом как первые подходы к доктринальному обоснованию категории экономического конституционализма и к анализу практики реализации его отдельных институтов, в частности, в контексте решений КС РФ. Нет, однако, сомнений, что именно дискуссии, заинтересованная и, по возможности, конструктивная критика, а не комплиментарные оценки, лежат в основе развития науки. Остается выразить надежду, что соответствующие проблемы станут предметом дальнейших межотраслевых и междисциплинарных исследований как относительно самостоятельное актуальное направление развития теории и практики судебного конституционализма.



Общая часть

1. КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ И (ИЛИ?) ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ (ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ)

При всем многообразии проблем, с которыми приходится сталкиваться современному обществу и государству в нынешних условиях глобалистских процессов и кризисных явлений, очевидно, что главное направление решения соответствующих задач — финансово-экономическое развитие и, как его продолжение, социальная политика.

Осмысление нового положения России в современном мире сопряжено с необходимостью выработки принципиально новых подходов к пониманию путей преодоления кризисных явлений как в финансово-экономической, социальной, так и политической сферах, новых направлений модернизации российской государственности. Важно при этом учитывать, что в условиях рыночных отношений финансово-экономические проблемы объективно приобретают формально-юридическое, в том числе конституционно-правовое выражение. Они проявляют себя в конечном счете во всей системе реального конституционализма.

1.1. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТОВ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В СООТНОШЕНИИ С ПОЛИТИЧЕСКИМ ЗНАЧЕНИЕМ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

Практически в каждом компоненте современного конституционализма, отражающем единство нормативно-правовых, доктринальных, философ-

ско-мировоззренческих, практико-онтологических начал комплексной по своей природе данной категории¹, присутствует экономическое содержание, имея в виду как конституционно-правовое оформление самих по себе экономических отношений (собственности, предпринимательства, бюджета, налогов и т. д.), так и экономическое значение институтов политической демократии, гражданских и политических прав и свобод человека и гражданина. Одним словом, «встающие перед нами вызовы, как и в эпоху предыдущей холодной войны, являются системными — политическими, информационно-пропагандистскими, экономическими и даже, не исключено, военно-стратегическими»². В этом плане решение современных экономических проблем — от фундаментальных до конкретно-прикладных (как-то: диверсификация экономики, инвестиционные источники, импортозамещение и т. д.) — в большой степени носит в том числе политический характер, связано с развитием и совершенствованием, повышением эффективности институциональных, организационных, управленческих механизмов действующей системы конституционализма. Экономика для сегодняшней России — главная сфера ее внутренней и внешней политики, включая, естественно, и правовую политику.

Одновременно и сам по себе экономический строй во всех его составляющих, включая финансы, налоги, банковскую систему, отношения собственности, является важной составляющей российской системы конституционализма. Для правовой науки относительно новой, но, безусловно, одной из важных является в этом плане проблема исследования не просто самих по себе экономических явлений (собственность, предпринимательство, финансы, эконо-

¹ См. подробнее: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2016. С. 23–29.

² Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма, ИНФРА-М, 2015. С. 6.

мическая конкуренция, ценовая политика, экономическая свобода и т. п.), в том числе в их правовом оформлении, а *комплексный анализ экономического содержания основных компонентов системы конституционализма*, включая политические, социально-культурные институты конституционализма в их экономическом значении. Именно на этом уровне относительно самостоятельные компоненты государственности (государство, его правовая система, экономический строй, социальная система общества и др.) создают в процессе своего функционирования интегральную систему институтов конституционализма как единого политического, правового, социально-экономического образования¹.

При этом исследование экономического значения институтов конституционализма должно обеспечиваться на широкой не только межотраслевой правовой, но и междисциплинарной общегуманитарной основе. Как отмечает Г. А. Гаджиев, современный конституционализм (по терминологии автора, «новый конституционализм») — «это такое отношение к важнейшим юридическим принципам организации социальной жизни человека, когда они рассматриваются в качестве предмета изучения всеми гуманитарными науками с последующим синтезом. С этой точки зрения верховенство права, права человека являются важнейшим фактором экономического развития»².

Одновременно нельзя не учитывать, что и сами по себе экономические явления приобретают ярко выраженное

¹ В этом плане важно учитывать особенности категории «государственность» в соотношении с понятием «государство», а также с экономическими, социальными, духовно-нравственными условиями жизнедеятельности общества как элементами государственности (См. об этом подробнее: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Вектор-Медиа, 2006. С. 23–25).

² Г. А. Гаджиев. Право и экономика: Методология: Учебник для магистрантов. М.: Норма; Инфра-М, 2016. С. 105.

политическое значение. Особенно остро это проявляется в кризисных условиях финансово-экономического развития, когда вопросы экономической стагнации и резкого спада уровня жизни, увеличения бедности, усиления социального расслоения населения и углубление на этой основе неравенства все в большей степени политизируются, оказываются в центре избирательных кампаний и превращаются из социально-экономической в политическую проблему сохранения гражданского мира и стабильности конституционной системы государственной власти. Серьезные предпосылки для обеспокоенности такими процессами имеются и в современной России. Причем речь идет не только о неравенстве, социальном расслоении как показателе падения уровня жизни прежде всего низкооплачиваемых слоев населения, снижении порога бедности¹, но и, например, о глубоких проявлениях неравенства в уровне жизни населения отдельных субъектов Российской Федерации или жителей различных муниципальных образований в пределах одного и того же субъекта РФ, что напрямую связано с несовершенством механизмов межбюджетных отношений между различными уровнями публичной власти (Федерация — регионы — муниципальные образования). Не случайно вопросам финансово-экономического выравнивания в развитии субъектов РФ в сентябре 2016 г. было посвящено специальное заседание Совета безопасности России, где Президент РФ, в частности, отмечал: «Общие доходы пяти самых богатых и самых бедных регионов различаются в 43 раза. А если взять самый богатый и самый бедный, даже и говорить не буду, там вообще в сотни раз»².

¹ См., например: Бедность как порог // Коммерсант. 20 июля 2015. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2767503>.

² См.: Латухина К. Территория единства. Совет безопасности России обсудил новую региональную политику // Росс. газ. 2016. 23 сентября. №215 (7083). С. 2.

В этих условиях важное значение приобретает выработка методологии исследования конституционно-правовых начал финансово-экономических явлений в соотношении с экономической политикой федеративного государства, с одной стороны, и изучение экономического содержания системы современного конституционализма на всех уровнях реализации публичной власти, с другой.

Особое значение имеет в этом плане проблема поиска оптимального сочетания публичных и частных начал как в правовом регулировании финансово-экономических отношений, так и в общей системе конституционализма в целом. Речь идет о недопустимости недооценки взаимодействия частного и публичного права в регулировании экономических отношений и одновременно — необходимости видеть не только публичные, но и частноправовые начала в системе самого по себе конституционно-правового регулирования (о чем в дальнейшем будет сказано подробнее). А это, в свою очередь, предполагает необходимость проникновения в материальную природу общественных отношений, составляющих предмет такого регулирования, равно как и необходимость учета особенностей тонкого правового инструментария, касающегося различий в методах частного и публичного правового воздействия на одну и ту же сферу отношений (в данном случае — экономических). Между тем до настоящего времени преобладающим остается (что проявилось особенно остро на начальном этапе перехода к рыночным преобразованиям) частноправовой подход — в рамках гражданского, предпринимательского права. Соответственно, и юридизация отношений собственности, других явлений экономической жизни ориентирована, прежде всего, на институты частного права, хотя очевидным является тот факт, что в основе соответствующих политико-правовых процессов, в том числе в финансово-экономической сфере, лежит конституция.

1.2. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ

Особая, фундаментальная роль в обеспечении системного единства в правовом регулировании экономических отношений, в том числе с точки зрения соотношения публичных и частных начал, принадлежит конституции. В методологическом плане это объясняется тем, что конституция — основной закон не только государства, но и общества, хотя объем, пределы конституционно-правового регулирования тех или иных сфер отношений, включая экономические, различен — как в историческом, так и страноведческом, социокультурном аспектах.

Применительно в частности к Конституции России ее нынешнее экономическое содержание вызывает различные оценки и концептуальные подходы. По мнению некоторых ученых, конституционное регулирование экономических отношений в нынешнем варианте носит фрагментарный, системно незавершенный характер: экономическая проблематика не выделяется в особых структурных частях Конституции, нет четкого определенного понятия рыночной экономики, а «государству отводится естественная для рыночной экономики либерального типа роль «ночного сторожа», состоящая в защите собственности и поддержке конкуренции, которая определяет пределы государственного вмешательства в хозяйственную жизнь»¹.

Для уяснения этих вопросов необходимо четкое представление о самой природе конституции как особого юридического документа, о чем подробнее речь пойдет в дальнейшем. Здесь же уместно отметить, что конституция, если даже исходить из того, что она является

¹ Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: Монография / Под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. М.: Юстицинформ, 2014. С. 9.

основным законом не только государства, но и общества¹, и не предназначена для детального регулирования, в особенности экономических отношений. В этом плане вполне можно согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что российская Конституция и не должна закреплять, например, конкретные модели хозяйствования и даже рыночный характер экономики². Российская Конституция является уникальным документом «на вырост»; она не «навязывает» конкретную модель экономической деятельности, решает эти вопросы с позиций экономического плюрализма, позволяя гибко подходить к определению различных вариантов хозяйствования, которые могут вкладываться в модели «государственного капитализма», «социально ориентированной экономики», «многоукладной экономики», «кризисной экономики с мобилизационными началами» и т. п.

Что же касается конституционно-судебного толкования соответствующих норм и институтов Конституции РФ в системе действующего правового регулирования, то в решениях КС РФ наша экономика однозначно характеризуется как рыночная, социально ориентированная, но имеющая на различных этапах своего развития (как это будет представлено подробнее) различные приоритеты. В этом плане необходимость обращения к проблематике экономического развития России с позиции развития конституционализма обусловлена тем обстоятельством, что сегодня конституционные принципы и нормы являются универсальным мериллом, определяющим конституционность всей системы рыночного законодательства, равно как и отдельных правовых актов, конституционность

¹ О том, что конституция является основным законом не только государства, но и гражданского общества, см., например: Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. №11; Он же. Конституционное право России: в 2 т. 5-е изд. М., 2014. Т. 1. С. 162–163.

² См.: Павликов С. Г. К проблеме «экономической конституции» России // Современный юрист. 2016. №2. С. 65–66.

правотолкования и хозяйственно-экономического правоприменения, в том числе при разрешении экономических споров между хозяйствующими субъектами и т. д.

Характеризуя в этом плане экономическую роль действующей Конституции России, есть все основания отметить, что ее экономическое содержание чрезвычайно богато, оно пронизывает практически все основные институты Конституции, имеет многоуровневые иерархические начала нормативного проявления, которые не ограничиваются статьями Конституции чисто экономического значения. Это, *во-первых, конституционные принципы* как наиболее общие правовые идеи, получающие высшее юридическое воплощение в нормах и институтах Основного Закона и определяющие сами основы организации и функционирования экономической, социальной, политической, духовной жизни общества и государства. Это не только конституционные принципы рыночной экономики (например, ст. 8, 9), но в контексте экономического конституционализма не меньшее значение имеют и такие общие принципы, как народный и государственный суверенитет (ст. 3, 4), федерализм (ст. 5), социальная государственность (ст. 7), разделение властей (ст. 10), местное самоуправление (ст. 12), политический и идеологический плюрализм (ст. 13) и др. *Во-вторых, это компетенционные нормы Конституции РФ*, посвященные финансово-экономическим вопросам. Без преувеличения можно сказать, что большая часть статей Конституции, посвященных предметам ведения и полномочиям различных уровней публичной власти (ст. 71, 72, 73, 130), компетенции их органов (ст. 80, 83, 84, 102, 103, 114, 132 и др.), прямо или косвенно касаются экономической сферы. *В-третьих, это конституционные институты экономической свободы*, которые представлены весьма разветвленной системой норм, прежде всего, главы 2 Конституции (ст. 34–37). *В-четвертых*, не меньшее значение имеет выявление *экономического значения социальной защиты граждан* (ст. 38–44), *политических прав и свобод человека и гражданина* (ст. 30–33) и т. п.

Следует учитывать, что возможны и иные классификационные подходы к анализу Конституции как источника рыночно-экономического, в том числе финансового, законодательства. Что касается значения Конституции РФ как источника финансового права, то выделяются, например, следующие группы конституционных положений: 1) принципы, определяющие специфику финансового законодательства (ст. ст. 8, 15, 34, 35, 39, 41, 53, 55, 57, 71, 72, 74, 75, 83, 101–108, 110, 114, 124, 130, 132, 133 Конституции РФ); 2) положения о публичных налогах и сборах (статьи 57, 71, 72, 132); 3) положения, посвященные государственному бюджету (ст. 71, 72, 132); 4) положения, регулирующие правовой статус национального центрального банка и денежную политику (ст. 71, 75, 83, 103 Конституции РФ). При этом важно иметь в виду, что в данном случае не учитываются конституционные нормы, регулирующие иные экономические отношения, а также отношения, тесно связанные с экономическими¹.

Весьма значимыми аспектами экономического конституционализма являются сегодня также вопросы проникновения в экономическое содержание конституционных институтов политической, включая партийную, системы, конституционный анализ экономического федерализма, исследование проблем политического рынка в контексте избирательной системы и современных выборных технологий, финансово-экономические оценки «стоимости» как социальных, так и политических, гражданских прав и свобод и т. д. Одним словом, экономический конституционализм — это проблема не только экономической оценки конституционных норм и институтов, пределов (меры) государственно-правового влияния на финансово-экономическую сферу жизнедеятельности, но и обратного влияния экономического развития общества

¹ См.: Руськовски, Николаева Т. А. Конституция как основной источник финансового права и финансовой политики в Российской Федерации и Республике Польша // Современное право. 2016. №7. С. 116.

на всю систему конституционализма, ее отдельные институты в их реализационном процессе.

В этом плане Конституция содержит сложную, многоуровневую систему аксиологических ценностей, представляющих собой правовую основу и одновременно — систему фундаментальных ориентиров-целеполаганий финансово-экономического, социально-политического развития российской государственности, экономических и социальных прав и свобод личности. *Главным же институциональным средством перевода конституционной аксиологии на уровень финансово-экономической политики в ее правовом оформлении является конституционное правосудие.*

Для понимания роли КС РФ в защите, реализации и развитии правовых основ финансово-экономических отношений принципиальное значение имеет проникновение в природу конституционного правосудия как важного организационно-правового механизма поиска и поддержания баланса интересов, соответствия нормотворческой и правоприменительной практики в финансовой и экономической сферах конституционным принципам и высшим правовым ценностям нашего общества и государства. Прагматическая (прикладная) характеристика воздействия конституционного правосудия на реализацию и развитие конституционных основ финансово-экономических отношений определяется самим объемом, количеством дел, рассматриваемых КС РФ в соответствии с его компетенцией по вопросам, прямо или косвенно выходящим на уровень конституционных основ экономической системы.

В частности, по итогам 25-летней деятельности КС РФ финансово-экономическая проблематика составляет более 30% постановлений, принятых Судом (по состоянию на 1 сентября 2016 г.); из них — 45 постановлений (9,2%) по договорной тематике и другим обязательствам, 38 постановлений (7,8%) по налогам и сборам, 22 постановления (4,3%) относительно права собственности и других вещных прав, 19 постановлений (3,95%) по бюджету и т. д.

Вместе с тем характер воздействия конституционного правосудия на финансово-экономическую жизнь общества определяется не только и не столько количественными показателями вовлеченности КС РФ в рыночную проблематику. Главное состоит во *властно-нормативном воздействии конституционного правосудия на формирование и реализацию конституционной концепции экономического развития общества*. А это в конечном счете означает процесс конституционализации как соответствующего законодательства, так и самой по себе хозяйственно-экономической сферы. Это обеспечивается, в том числе, юридической природой решений КС РФ как особых источников права, которые являются важным средством формирования и развития институтов экономического конституционализма.

Относительно самостоятельной и весьма актуальной является проблема конституционной модернизации российской государственности — в первую очередь экономических отношений — в современных условиях глобализации, кризиса международного права и обострения международных отношений, в том числе в аспекте соотношения национальной и международной юрисдикций¹.

1.3. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ — ОТНОСИТЕЛЬНО САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ КАТЕГОРИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

Очевидно, что концептуальное обоснование понятия *экономического конституционализма* как относительно самостоятельной категории

¹ См.: Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма, 2015. С. 9–27, 145–170 и др.; его же: Доверие к праву — путь разрешения глобальных кризисов: Выступление Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме // Судья. 2016. №6. С. 12–20; его же: Право против хаоса. М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 13. С. 57–72, 107–114 и др.

конституционно-правовой науки неизбежно порождает проблему ее соотношения со смежными категориями, включая понятия «экономической конституции» и «конституционной экономики».

Уверен, нет никаких оснований для поиска и обоснования существования неких «квази- и эрзацконституций» наподобие «экономической конституции», «финансовой конституции», «налоговой конституции» и т. п. Как разные характеристики финансово-экономической роли Основного закона такие терминологические определения, конечно, возможны. Но не в качестве самостоятельных экономических или конституционно-правовых категорий. Как справедливо отмечает профессор В.Е. Чиркин, термин «экономическая конституция» в России появился, видимо, сначала в экономических изданиях, авторы которых некритически иногда использовали зарубежную терминологию, не вдаваясь в ее юридическое значение, затем — у цивилистов, занимавшихся экономическими (хозяйственными) отношениями, потом или одновременно (трудно установить точно) он пришел в конституционное право. Но если в изданиях по отраслевым наукам этот термин использовался описательно, и они могли предъявить юридический акт, который считали подобием «отраслевой конституции», то в конституционном праве такого акта нет. Речь идет о конституционно-правовом регулировании экономических общественных отношений и не более». Поэтому «особой экономической конституции в государствах нет... Такая терминология искажает действительность. Существует конституция государства, которая в современных условиях во всех странах содержит в том или ином объеме положения, относящиеся к обществу», включая экономическую сферу¹.

¹ См.: Чиркин В. Е. О терминах «экономическая конституция» и «конституционная экономика», а также о российской и западной науке (отклик на статью Г. Н. Андреевой) // Конституционное и муниципальное право. 2016. №3. С. 12–13.

Иное назначение в рамках содержательных, равно как и операционально-эвристических характеристик имеет понятие «конституционной экономики». Известно, что концептуальное обоснование данной категории исторически появилось в разработках западных экономистов, среди которых, надо признать, особая роль принадлежит Дж. Бьюкенену, получившему Нобелевскую премию по экономике (1987 г.) за исследование «контрактных и конституционных основ в принятии экономических и политических решений».

Учитывая необходимость уяснения соотношения данного понятия с предлагаемой категорией экономического конституционализма, важно понимание основных содержательных характеристик понятия конституционной экономики. Пожалуй, одна из главных особенностей — в том, что конституционная экономика есть ни что иное как «конституционная политическая экономия», т. е. речь идет в данном случае об экономическом анализе управленческих процессов, применении экономической теории, прежде всего, в политологии при исследовании, в том числе тех сфер социальной жизни, которые имеют правовую регламентацию. В этом плане конституционная экономика тесно связана, как справедливо отмечается в литературе, с политической философией, а сама конституция как объект анализа понимается в весьма специфичном смысле — как «совокупность правил общественного порядка» в сочетании с «процессами ее формирования и изменения»¹.

В изначальном варианте концепция конституционной экономики возникла и развивалась, таким образом, в отрыве от юриспруденции и классических представлений о конституции как основном законе государства. Правда, в нашей стране данное научное направление формируется усилиями, прежде всего, представителей юридической

¹ Сергеев А. М. Методологические основы и концептуальные положения конституционной экономики // Российский юридический журнал. 2014. №3. С. 8–9.

науки¹. Поэтому не случайным является предлагаемый нашими учеными акцент на конституционно-правовой действительности, имея в виду, что «конституционная экономика — научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития»², т. е. в своей основе, это вопросы экономического влияния на решение правовых, в том числе конституционных проблем в законотворческой, судебной, нормоконтрольной деятельности.

Значение таких исследований очевидно, в том числе с точки зрения практических потребностей. Тем более, что речь идет, как справедливо отмечается в юридической литературе, «о конституционных положениях, относящихся к экономике. Но для этого существует соответствующая терминология, используемая при исследовании конституционно-правовых норм и институтов, закрепляющих и регулирующих основы экономических отношений, позволяющая анализировать плюсы и минусы такого регулирования в определенной правовой системе, в конкретном государстве. Такая терминология содержится в различных учебниках по конституционному праву российскому и зарубежных государств. Если она не годится, давайте искать иную, но более определенную», — подчеркивает профессор В. Е. Чиркин³.

Вряд ли есть основание для таких, излишне жестких оценок. Очевидно, что поиск новых подходов к исследова-

¹ См., например: Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006; Конституционная экономика / Отв. ред. Г. А. Гаджиев. М., 2010. Гаджиев Г. А. Юридическая гносеология и ценность конституционной экономики для конституционного права // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики. Омск, 2015. С. 28–45.

² Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И. Конституционная экономика: проблемы теории и практики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Второй выпуск. 2005. С. 3.

³ Чиркин В. Е. О терминах «экономическая конституция» и «конституционная экономика», а также о российской и западной науке. С. 13.

нию соответствующей проблематики связан в своей основе со сложностью самих по себе финансово-экономических явлений в их конституционно-правовом и ином отраслевом юридическом оформлении. Поэтому вполне полезными могут быть как исследования экономистов в конституционно-правовой сфере регулирования экономических процессов (что характерно в большей степени для западных представлений о «конституционной экономике»), так и конституционно-правовой, юридический в своей основе анализ экономических явлений и их нормативно-правовой базы, как это представлено отечественной доктриной конституционной экономики.

Но ни первым, ни вторым подходами не исчерпывается *конституционно-экономическая проблематика*, в особенности, если иметь в виду не только нормативно-правую статику, но и динамику, реализацию рыночно-экономических конституционных начал в их взаимосвязи с широким спектром исторических социокультурных факторов, также имеющих конституционное значение. Это и предопределило авторские подходы к пониманию *экономического конституционализма* как относительно самостоятельной категории; в рамках данного очерка (№1) этот подход представлен лишь в виде вводных тезисов, получающих свое развитие в последующем тексте настоящей работы.

Если же говорить в обобщенном плане, то концепция экономического конституционализма — это системный, междисциплинарный, многоуровневый анализ взаимовлияния, взаимодействия, взаимопроникновения финансово-экономических, социально-культурных, политических, правовых процессов на основе и в соответствии с ценностями современного конституционализма, т. е. это сам *процесс формирования и функционирования конституционной социально ориентированной экономической организации государственности*. Поэтому «конституционная экономика» и «экономический конституциона-

лизм» — не есть результат «перемены мест слагаемых»; это относительно самостоятельные, но взаимосвязанные направления научных исследований, требующие комплексного подхода при решающем участии — если иметь в виду, в частности, проблемы конституционализации финансово-экономической сферы социальной действительности — в первую очередь конституционалистов, но — в тесном союзе с экономистами, социологами, политологами, философами.

При этом в основе концептуального обоснования категории экономического конституционализма лежит Конституция как нормативно-правовая (юридическая) основа социально-экономического развития российской государственности.





2. КОНСТИТУЦИЯ — НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

2.1. ПРАВО И ЭКОНОМИКА: ЮРИДИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ — ЗАКОНОМЕРНОСТЬ ГЛОБАЛИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Соотношение права и экономики, возможностей и пределов вторжения государства в сферу финансово-экономических отношений — вопросы, которые всегда вызывали повышенный научный интерес как у юристов, так и у экономистов. Особое, каждый раз новое звучание они приобретают в условиях социальных реформаций, с переходом к новым конституционным моделям развития экономики, равно как и с обострением, как это имеет место сегодня, финансово-экономических кризисов, усилением глобализационных экономических процессов в геополитическом, мировом масштабе.

Всеобъемлющий, универсальный характер современных процессов глобализации связан с их оценкой сквозь призму распространения на все сферы социальной действительности в международном масштабе, в том числе на систему конституционализма, что позволяет говорить не только об экономической, политической, но и правовой, конституционной глобализации.

Конституционная глобализация — понятие, не тождественное глобализации конституционно-правовых систем. Она отражает, прежде всего, качественные преобразования тех отношений, которые являются предметными (политическими, экономическими, социально-культурными) характеристиками национальных конституционно-правовых систем. На этой основе происходят процессы сближения

и неизбежной интервенции ведущих правовых систем современности, что имеет своим результатом в конечном счете ослабление суверенных начал в развитии правовых систем большинства современных государств в угоду усилению так называемых общих, универсальных стандартов нормативно-правовой, конституционной регламентации общественных отношений. Речь идет в первую очередь об универсализации институтов правового положения личности, защиты прав человека, регламентации гуманитарных, экономических, социальных отношений, где, на первый взгляд (не всегда обоснованный), менее остро проявляются проблемы государственного суверенитета, защиты национальных интересов государства.

Нет сомнений, что во всей системе конституционализма, независимо от сфер его реализации, присутствуют в тех или иных пропорциях как космополитические (наднациональные) начала, так и национально-государственные, социокультурные. Это позволяет категории конституционализма, с одной стороны, служить единой (универсальной) мерой правового прогресса и неким общим критерием правовой эффективности воздействия на социальную действительность, защиты общепризнанных ценностей современной демократии, с другой — обеспечивать государству достаточную самостоятельность по определению суверенных конституционных форм своего развития. Национальная система конституционализма является в этом плане политико-правовой и, одновременно, философско-мировоззренческой основой становления и развития суверенной демократической правовой государственности, сферой генерирования высших гуманистических ценностей современной культурной цивилизации и их государственно-правового признания в виде конституционных ценностей личности, общества, государства. В практическом же плане речь идет в конечном счете о перспективах утверждения конституционных ценностей современной эпохи, конституционализации всех сфер жизни личности, общества и го-

сударства на основе верховенства права, господства буквы и духа конституции как нормативного правового ядра конституционализма во всех его структурно-институционных составляющих, включая сферу конституционного регулирования финансово-экономических отношений.

При этом важно, что глобализация конституционализма является отражением общих тенденций юридизации, усиления правового нормирования основных сфер социальной действительности в условиях перехода современной цивилизации к плюралистической демократии, утверждения ценностей индустриального общества, постепенного «врастания» национальных социально-политических и экономических систем в единую всемирную информационную систему постиндустриального общества, с одной стороны, и возникновения в XXI веке новых глобальных угроз человечеству в виде не только международного терроризма, но также природных и техногенных катастроф, экологического и энергетического кризисов и т. д., с другой. Процессы глобализации конституционализма выходят, таким образом, далеко за пределы собственно национальных конституционно-правовых систем, имеют самые различные — философско-мировоззренческие, социально-политические, экономические, нравственно-этические, юридико-правовые — масштабы измерения.

Вместе с тем глобализация напрямую влияет на конституционно-правовые системы современных государств, предопределяет новые ценностные критерии их защиты, новые тенденции развития, хотя, справедливости ради, следует признать, что во многих случаях она становится также фактором неустойчивости, утраты традиций национальных конституционных систем. В этих условиях тем более важное значение приобретает придание отечественной системе государственности, включая политико-правовые, финансово-экономические, социально-культурные ее компоненты, ценностных императивов современного конституционализма в сочетании националь-

ными социокультурными ценностями экономического, социального развития России.

Анализ закономерностей глобализации современного конституционализма свидетельствует, что *экономические и социальные отношения все в большей степени вовлекаются в сферу конституционного воздействия* — как путем их прямого конституционно-правового регулирования, так и посредством осуществления конституционного контроля в области рыночного (экономического) и социального законодательства.

Модернизацию экономики и повышение жизненного уровня населения невозможно осуществить без учета того очевидного обстоятельства, что социально-экономическая сфера, как никакая другая, крайне остро реагирует на несоблюдение баланса интересов — бизнеса и власти, труда и капитала, мелкого и крупного предпринимательства, наемных работников и работодателей, нуждающихся в социальной помощи и трудоспособного населения и т. д.

При всем многообразии средств и способов достижения сбалансированности соответствующих интересов, концентрированным выражением чего является соотношение частных и публичных ценностей, интересов личности, общества и государства и, соответственно, гарантирование национальных интересов России, важнейшее место занимают в этом ряду конституционно-правовые средства гарантирования экономической свободы в ее оптимальном балансе с политической властью. Соответственно, *в основу конституционно-правовой глобализации сегодня положена юридизация свободы, власти, собственности* как основополагающих компонентов современных социально-политических и экономических систем¹.

¹ См.: Бондарь Н. С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. 2005. №11. С. 15–16; его же: Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 5. М.: Юнити-Дана, 2014. С. 133.

Как справедливо отмечается в литературе, в том числе зарубежной, сегодня нами управляет такой большой объем правовых норм, что это может быть определено как «гиперрегулирование»; все мы управляемся таким массивом правовых норм, которые столь разнообразны и сложны, что уже никто не может полностью осмысливать их реальное значение¹. Что же касается эффективности работы современных парламентов (включая Государственную Думу РФ), то порой создается впечатление, что кроме количества принимаемых законов нет никаких других объективных показателей их деятельности. В результате за политико-идеологической фразеологией неолиберализма об ослаблении вмешательства государства в экономическую сферу право как институт государственно-властного влияния все в большей степени утверждается в качестве некой вездесущей реальности (*ubi societas, ibi ius*). Более того, порой предпринимаются попытки представить само право не как систему правил, нормативов, а как некий элемент экономической системы. И это в наибольшей степени характерно не для марксистской правовой теории (применительно к которой именно экономический детерминизм всегда рассматривался в качестве одного из главных недостатков), а для сторонников возникшей на Западе концепции экономического анализа права, главным постулатом которой является утверждение, что логика права всецело находится в экономической сфере².

Но какими бы ни были концептуальные подходы к пониманию природы права, его соотношения с экономикой, очевидно, что и современные тенденции массивированного нормативно-правового наступления на экономическую сферу, «гиперрегулирование» соответствующих отноше-

¹ См. об этом: Голоскоков Л. В. О переходе к сетевой парадигме права // Государство и право. 2005. №10. С. 113–114.

² Пожалуй, наиболее известным является в этом плане двухтомный труд Ричарда А. Познера: Познер Ричард А. Экономический анализ права / Пер. с англ.; Под ред. В. Л. Тамбовцева. В 2-х т. СПб., 2004.

ний нуждается — не в меньшей, если не в большей степени, чем прежде — в конституционных ориентирах. Будучи встроенным в систему конституционных координат, правовое регулирование экономических отношений должно подчиняться аксиологическим критериям современного конституционализма, базирующегося на всеобщем признании универсальных конституционных ценностей — таких как свобода, права человека, социальная справедливость, равенство всех перед законом, правовое социальное государство, разделение властей, идеологический и экономический плюрализм — как общего достояния человеческой цивилизации. При этом обеспечение законодателем разумного баланса диспозитивного и императивного методов правового воздействия в той или иной сфере, сочетания частных и публичных интересов, адекватного их юридической природе, должно осуществляться с учетом условий конкретного этапа развития российской государственности, состояния ее правовой и судебной систем¹.

Именно конституция и конституционное право в целом с присущей им аксиологической системой призвано дать ответ на вопрос о надлежащем соотношении собственности, власти и свободы, что достигается посредством урегулирования основ экономических отношений и установления такого порядка взаимоотношений политической и экономической власти, при котором публичная власть действовала бы в правовых рамках всеобщих интересов, а собственность, будучи обособленной от власти, была бы способна преодолевать противоречия своего развития, обеспечивала бы эффективный рост экономического потенциала государства как политической организации общества. В этом ключ к пониманию природы конституции, особенностей и пределов конституционно-правового воздействия на отдельные сферы отношений, включая экономику.

¹ См.: Постановление КС РФ от 23 января 2007 г. №1-П // СЗ РФ. 2007. №6. ст. 828; Определение КС РФ от 03.07.2014 №1564-О // ВКС РФ. 2014. №6.

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

2.2. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ КАК ОТРАЖЕНИЕ СУЩНОСТНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК КОНСТИТУЦИИ

В основе понимания данного тезиса лежит уяснение того обстоятельства, что именно сущностные характеристики конституции определяют нормативно-правовой потенциал данного документа как особого нормативного правового акта в правовой системе общества и государства. При наличии различных подходов к анализу данного вопроса нельзя не признать, что само назначение, действенность конституции определяется тем, насколько широким является охват регулируемых ею отношений и в какой мере она может выполнять назначение нормативно-правового средства согласования несовпадающих интересов различных социальных групп и политических сил общества, правовой базы преодоления социальных противоречий, достижения согласия и гражданского мира.

Этим в конечном счете определяются основополагающие социально-правовые характеристики Конституции России как своего рода юридического зеркала, отражающего внутреннее состояние духовных сил многонационального народа, закрепляющего социально-

экономическую и политическую организацию общества, что напрямую связано с пониманием сущности современной Конституции России.

Не подвергая сомнению различные, ранее высказывавшиеся соображения о сущности данного документа¹, представляется важным учитывать, что глубинная природа Конституции как политико-правового явления, призванного отражать важнейшие характеристики общества, государства и личности в их соотношении и взаимосвязях, предопределяет необходимость восприятия этого явления во всей его многоплановости и противоречивости, когда сущность Конституции раскрывается посредством реальных общественных отношений, коренится в сложившемся соотношении социальных сил как носителей конституционно значимых для общества политических интересов, социальных ценностей, идеалов и целей. Поскольку эти отношения определяются большой динамикой, политической и экономической конкуренцией, противостоянием и борьбой (не только в рамках избирательных или парламентских процедур), основное предназначение Конституции состоит в обеспечении согласованного взаимодействия, достижении баланса интересов посредством установления адекватного общественной практике и эффективного механизма разрешения возникающих в обществе на каждом новом этапе его развития социальных, политических, экономических противоречий.

Именно социальные противоречия лежат в основе сущностных характеристик Конституции. Конституционное регулирование и есть в конечном счете процесс

¹ См., например: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М., 2000; Невинский, В. В. Конституция России 1993 года на пути в XXI век: Миссия, достижения, проблема реализации // Современный конституционализм: вызовы и перспективы. М.: Норма, 2014. С. 182–192; Эбзеев, Б. С. Сущность Конституции Российской Федерации // Конституция и законодательство. Кн. 2. М., 2004. С. 88–94; Мазаев, В. Д. Сущность Конституции Российской Федерации — поле битвы интересов и ценностей // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №4. С. 94–100.

преодоления противоречий социальной и правовой действительности на основе баланса внутренне противоречивых начал самой Конституции, проявляющихся, например, в сочетании таких ее свойств, как стабильность и динамизм, прямое действие и конкретизация в отраслевом законодательстве и т. д.

В более полном виде сущностные характеристики Конституции — в их соотношении с социальными противоречиями — могут быть представлены следующим триединством.

Во-первых, это понимание Конституции как порождения социальных противоречий современного общества. Бесспорным является тот факт, что эффективность конституционного регулирования, степень реальности провозглашаемых Конституцией демократических принципов во многом определяется глубиной проникновения Основного закона в противоречия между властью и свободой, в природу несовпадающих социальных интересов и конфликтов современного общества и государства. Подход, характерный для современного конституционализма, основан на признании того факта, что сущность конституции демократического государства должна проявляться именно в юридическом закреплении не совпадающих, но подлежащих согласованию, интересов различных социальных групп, наций, народностей. Согласование, приведение к общему знаменателю интересов и воли различных групп общества происходит на основе объективно складывающегося соотношения социальных сил в обществе. Показателем этого соотношения и его результатом должно быть достижение гражданского мира, согласия в обществе и, по возможности, социальная солидарность. Сущностная же характеристика конституции в этом случае проявляется в том, что она (конституция) является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве равновесия между властью и свободой. Уже поэтому в

юридическом плане конституция есть политико-правовое порождение наиболее значимых социальных противоречий, выражающих соотношение между основными политическими силами общества и составляющих в своей совокупности фактическую конституцию общества. Одновременно конституция призвана *отражать* на правовом уровне соответствующие противоречия и, по мере возможности, способствовать их разрешению с помощью специфического, юридико-правового конституционного инструментария, воздействующего на различные сферы общественных отношений.

В связи с этим *второе важное сущностное значение Конституции — ее характеристики как юридизированной формы отражения социальных, в том числе экономических, противоречий.*

Всем своим содержанием Конституция РФ отражает тот факт, что с развитием рыночных отношений и плюралистической демократии действие социальных противоречий не только не отменяется, но, трансформируясь, видоизменяясь, они приобретают, как правило, более сложный, а порой и весьма острый характер. «Созревание» внутренних противоречий демократической государственности в условиях естественной для демократии политической конкуренции, усложнение спектра социальной и экономической действительности происходят вместе с развитием конституционного строя как государственно-правового выражения гражданского общества.

Современная социальная организация общества носит весьма сложный характер, ее стратификационные характеристики весьма разнообразны. Они могут быть выявлены на основе таких критериев, как классовая, национально-этническая, конфессиональная, социально-демографическая принадлежность, равно как и анализ соответствующих групп в территориальном, ведомственно-профессиональном, должностном аспектах и т. д. Эти критерии не носят исчерпывающего характера. Но именно они имеют важное значе-

ние с точки зрения использования средств правового регулирования соответствующих отношений, влияния права на социальные процессы в этих областях.

В соответствии с этим обеспечение баланса экономических интересов и материальных возможностей основных социальных групп, включая наемных работников, предпринимателей, нетрудоспособных граждан, — важное направление политики социального правового государства, целью которой является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ). Это означает, что социальное правовое государство в том понимании, которое вкладывает в него Конституция, отказывается от патерналистских отношений со своими гражданами и стремится лишь к максимально возможному содействию благу всех граждан и справедливому распределению социальных и правовых обременений.

В связи с этим само понятие гражданского общества в условиях демократического правового социального государства можно определить как основанную на самоорганизации систему социально-экономических и политических отношений, функционирующих в правовом режиме социальной справедливости и имеющую своей целью создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, защиту его прав и свобод как высшей ценности гражданского общества и правового государства.

Соответственно современный конституционализм исходит из того, что прочность, незыблемость основ конституционного строя определяется не его «монолитностью», недопустимостью столкновения и противоборства идей и интересов, а, напротив, наличием внутренних противоречий и конфликтов между несовпадающими конституционными ценностями институтов организации публичной власти, федерализма, правового положения личности и соответственно закреплением уже на уровне основ конституционного строя системы сдержек и противовесов как правовых механизмов разрешения противоречий.

С учетом различной степени «зрелости» и особенностей форм проявления социальных противоречий в отдельных сферах общественных отношений в системе современного конституционализма в той или иной мере находят свое отражение: а) противоречия-несовпадения (отражающие многообразие несовпадающих личных и общественных, федеральных и региональных, государственных и муниципальных интересов и т. д.); б) противоречия-противоположности (основанные на противоположных ролевых функциях и интересах субъектов конституционного права в отдельных сферах социальных отношений, как то — противоположные интересы наймодателей и наемных работников); в) противоречия-конфликты, возникающие, как правило, в результате развития, «вызревания» социальных противоречий и их трансформации в правовую, политическую, властно-управленческую, экономическую сферы, что проявляется, например, в виде коллизионно-правовых, управленческо-компетенционных, национально-этнических, социально-экономических и иных конфликтов¹.

Наряду с указанными, имеющими внутрисударственный характер можно, пожалуй, выделить в качестве относительно самостоятельной группы также глобальные противоречия современности, возникающие, прежде всего, на встречах путях современных цивилизаций: христианской и исламской, западной и восточной и т. п., которые также имеют — непосредственно или опосредованно — конституционное значение. Соответственно, современный конституционализм с его ценностно-

¹ По состоянию на сегодняшний день в правовой науке наиболее глубоко исследованы проблемы юридических конфликтов и правовых коллизий в рамках формирующейся науки коллизионного права (см., например: Юридическая конфликтология. М., 1995; Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М., 2003; Занина М. А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): Монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП, Волтерс Клувер, 2010). Этим, однако, правовые, в том числе конституционные, проблемы противоречий не ограничиваются.

институционными характеристиками (включая национальные институты конституционного правосудия) является для них тем универсальным нормативным механизмом, который сдерживает всплеск всех видов радикализма на уровне проявления глобальных противоречий, исходя как из принципа соблюдения национального суверенитета, так и из принципа императивности тех международных обязательств, которые стали составной частью правовой системы национальных государств¹.

Определяя стратегию конституционного регулирования противоречий общественной жизни, порожденных в том числе глобальными противоречиями современности, следует исходить из того, что социальные противоречия, конфликты и различия во взглядах на их разрешение — дело нормальное. Конституция, текущее национальное законодательство и нормы международного права должны не нивелировать, а, официально, на нормативно-правовом уровне признав сам факт существования несопадающих интересов, конфликтов и социальных противоречий, предлагать эффективные правовые средства их разрешения.

Поэтому, *в-третьих*, Конституция должна рассматриваться — с точки зрения ее сущностных характеристик — также как *институционно-правовая основа разрешения социальных противоречий*.

Включением в сферу конституционного воздействия противоречивых явлений социальной действительности, несомненно, повышается не только реальность конституционализма, но и эффективность всей системы конституционно-правового регулирования, в том числе с точки зрения формирования нормативно-правовых, институционных основ разрешения социальных противоречий. Данное назначение Конституции определяется

¹ См.: Зорькин В. Д. Конституционные основы развития цивилизации в современном глобальном мире // Журнал российского права. 2007. №4. С. 4; его же: Право в условиях глобальных перемен. М., Норма: 2013.

уже тем, что она призвана раскрывать содержание важнейших принципов и закономерностей, ценностных начал социально-экономического, политического развития общества, действие которых проявляется через развертывание социальных противоречий в соответствующих сферах общественной и государственной жизни¹.

Отдельным видам противоречий, как и уровням их развития, соответствуют свои специфические способы правового воздействия на них. Во-первых, в условиях плюралистической демократии становятся возможными и необходимыми максимальное использование позитивного регулирования социальных противоречий, создание правовых условий для достижения оптимального сочетания, гармонизации противоречивых сторон конфликтной ситуации, которая имеет объективные предпосылки для своего существования. Яркий пример в этом плане — позитивное, многоуровневое регулирование социальных противоречий между государством и гражданским обществом, имея виду самые различные институты и формы деятельности, в том числе оппозиционных политических сил². Во-вторых, установление норм, ориентирующих на постепенное преодоление различий между сторонами социального противоречия, в том числе в подходе к решению конкретной конфликтной ситуации (здесь могут быть как поощрительные или обязывающие нормы, так и институты коллизионного права, судебного контроля

¹ См.: Бондарь Н. С. Конституция — ценностно-правовая основа разрешения социальных противоречий (в контексте практики Конституционного Суда РФ) // Сравнительное конституционное право. 2008. №2. С. 46–58

² Важное значение имеет в этом плане, например, законодательное закрепление статуса субъектов оппозиционной деятельности и правовых гарантий оппозиционной деятельности. См. об этом: Алебастрова И. А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантиях статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1. С. 17–23; Васильева С. В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 78.; Салихов Д. Р. Оппозиционная деятельность в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. №7. С. 52–56.

и т. д.). В-третьих, запретительное воздействие на социальные противоречия и конфликты, которые обнаруживаются не только в виде антиобщественных действий, коррупции, терроризма и иных преступлений, но и, например, захвата власти или присвоения властных полномочий (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ), дискриминации (ч. 2 ст. 19), монополизации или недобросовестной конкуренции (ч. 2 ст. 34). Каждый из этих методов находит свое воплощение в конкретных правовых нормах и институтах различных отраслей права, имеющих в конечном счете конституционное обоснование.

Конституция призвана определять и институционные средства разрешения социальных противоречий, среди которых можно выделить две основные разновидности: 1) всеобщие, универсальные институты, которые в каждом государстве могут быть использованы для разрешения любых социальных противоречий и конфликтов; 2) специальные институты, имеющие конкретно-целевое назначение с точки зрения разрешения социальных противоречий и конфликтов в конкретных национальных государственно-правовых системах. К специальным, предусмотренным Конституцией РФ, относятся, например, институты: роспуска Государственной Думы (ст. 109), президентского вето (ст. 107), недоверия Правительству (ст. 117), петиций (ст. 33), индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37), судебного обжалования решений и действий органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46) и т. д.

К универсальным институтам разрешения социальных противоречий относятся конституционные институты: разделения властей по горизонтали (ст. 10) и вертикали (ст. 11, 12), федерализма (ст. 5), политического и идеологического многообразия, многопартийности (ст. 13), экономического плюрализма, множественности форм собственности (ст. 8), равно как и комплексные по свое-

му характеру институты социального государства (ст. 7), с одной стороны, и правового государства (ст. 1) — с другой (с их несовпадающими конкурирующими конституционными ценностями) и т. д.

Эффективное функционирование соответствующих институционно-правовых механизмов разрешения социальных противоречий, в том числе с активным использованием института конституционного правосудия, является важным условием и одновременно показателем эффективности Конституции, зрелости сложившейся в обществе и государстве всей системы современного конституционализма.

Данный подход позволяет выявить истоки конституционного отражения экономических и иных общественных отношений как предмета правового регулирования. Это тем более важно, имея в виду, что система социально-правовых ценностей, характерная для Конституции РФ 1993 г., как и сущностные характеристики последней, являются итогом сложных, противоречивых процессов не столько согласования несовпадающих интересов (что в классическом варианте определяет сущностные начала конституционных актов), сколько борьбы, дошедшей до военного противостояния различных политических сил на изломе эпох — при переходе к новой политической и экономической организации постсоциалистического общества.

С учетом отмеченного выше методология познания не только сущности Конституции, но и оценка отдельных ее положений, норм и институтов, «работающих» в современных условиях, существенно отличных от обстановки начала 90-х г.г. прошлого века, с неизбежностью предполагает необходимость сочетания догматического изучения нормативно-правовой, публично-властной составляющей конституционализма, имеющей тенденцию к стабильности правовой формы, с социологическим, историческим, нравственно-этическим, философско-мировоз-

зренческим аспектами исследования соответствующих явлений конституционно-правовой действительности в их динамике¹. Только на базе и с использованием соответствующих подходов становится возможным выявление и оценка внутренних связей, общих закономерностей и социокультурных характеристик Конституции, принятой в одних исторических условиях и работающей, получающей реализацию как юридический акт — в других. Поэтому главный методологический вопрос, возникающий при анализе любой конституционной системы в контексте глобальных и весьма динамичных процессов обновления современного мира, — это культурно-исторический, национально-специфический аспект при оценке и применении универсальных юридических механизмов реализации общепризнанных конституционных ценностей.

Социокультурный анализ сущности и регулятивной роли Конституции предполагает необходимость формирования новых подходов, связанных в частности с пониманием характера и структуры конституционно-правовых реалий, выявлением ценностного значения отдельных компонентов соответствующей структуры в их диалектическом единстве и противоречивости. Речь идет, в том числе и об анализе бытия, онтологии современной конституции как отражении единства ее институционных, доктринальных, мировоззренческих, культурологических характеристик и, естественно, практики реализации, равно как и правовых средств, механизмов ее охраны.

При этом известно, что конституционная модель рыночной экономики в Российской Федерации основана на принципах либеральной демократии. Формально это предполагает, в частности, существенное ограничение вмешательства государства в сферу экономических отношений, признание за субъектами предпринимательства

¹ См. подробнее: Бондарь Н. С. Социоисторический динамизм Конституции — без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. №2 (38). С. 22–34.

статуса свободных, автономных и независимых рыночных агентов, выстраивающих свои взаимоотношения соответственно собственному интересу. Такое разделение (разграничение) государственной деятельности и предпринимательства, объективно необходимое как для нормального функционирования государственных институтов, призванных действовать во всеобщих публичных целях, так и для эффективного развития экономических отношений, вместе с тем неизбежно создает напряжение между субъектами свободного предпринимательства, стремящимися обеспечить институционализацию своего частного интереса, главным образом, через отношения собственности, и установить — прямо или косвенно — наиболее благоприятный для них режим хозяйствования, максимизирующий доходность их активов и получаемую прибыль, с одной стороны, и публично-властными субъектами, реализующими всеобщую волю, направленную на создание условий минимальной материальной обеспеченности каждого гражданина и повышения уровня благосостояния населения, с другой. Вместе с тем, возникновение такой противоречивости во взаимоотношениях государства и предпринимательства в рамках функционирования рыночной экономики не означает, что функционирующая модель социально-экономического развития объективно предполагает некое противодействие, противостояние государственной и экономической систем. Напротив, имея множество моментов совпадения отдельных функций в одних случаях, прямой взаимной заинтересованности в реализации других, государство и предпринимательство по существу обречены на взаимодействие, сотрудничество. Это еще в большей мере усиливается наличием моментов несовпадения интересов и необходимостью их согласования в случае противоречивости и разнонаправленности или, по крайней мере, отсутствия определенности, ясности интересов предпринимательства как института рыночной экономики.

В этой связи конституционное регулирование экономических отношений тем более может (и должно!) рассматриваться как юридическая форма выражения экономических противоречий, например, между публично-территориальными образованиями разного уровня (распределение материально-финансовых ресурсов, объем и содержание их социально-экономических полномочий и т. д.), между публично-правовыми и хозяйствующими субъектами, между хозяйствующими субъектами и государством (одно из наиболее значимых противоречий в этом случае проявляется в проблеме социальной ответственности бизнеса, ее содержании и пределах), а также между самими хозяйствующими субъектами, выступающими одновременно и носителями политического интереса.

Поэтому реализация соответствующих методологических подходов, надо полагать, требует не только отказа от отождествления Конституции с ее достаточно стабильным формально-юридическим (текстовым) выражением, но и осмысления того, что лежащие в основе конституционного регулирования объектно-субъектные характеристики социальных противоречий во многом обусловлены сложным, противоречивым содержанием самих по себе отношений как предмета конституционного регулирования и вытекающими из них ценностными началами Конституции.

2.3. ЦЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИИ КАК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЯДРА ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Конституция — при всей космополитичности данного понятия и самого по себе термина *constitutio* — представляет собой явление конкретно-историческое, социокультурное и уже в этом смысле всегда имеющее национальную ценность. Это тем более важно учитывать, имея в виду, что содержание и, тем более, иерархия ценностей демократии, свободы, равенства, справедливости, непри-

косновенной частной собственности, естественных прав человека, в концентрированном виде сформулированные еще на заре современного конституционализма, не остаются неизменными. Вместо прежних, линейных в своей основе юридических формулировок, например о примате прав частной собственности, свободы предпринимательства в соотношении с социальными правами граждан, современные демократические конституции исходят из необходимости поиска баланса между конкурирующими ценностями на основе конституционных принципов демократического правового государства, верховенства права, социально ориентированной рыночной экономики и (обязательно!) с учетом конкретно-исторических, в том числе национальных, особенностей развития общества и государства.

При поверхностном же прочтении Конституции слишком большим может оказаться соблазн впасть в формально-юридические, чисто текстовые оценки отдельных ее статей (которые у нас порой напоминают формулировки конституционных актов полутора-двухвековой давности) без учета сегодняшнего социокультурного духа Конституции России как целостного нормативно-правового акта, положения которого находятся в глубоких системных взаимосвязях.

Вполне уместно вспомнить в связи с этим библейское понимание соотношения внешней (юридической) формы и внутреннего (духовного) начала: «Закон дан чрез Моисея, благодать же и истина произошли чрез Иисуса Христа» (Евангелие от Иоанна. Глава I. Стих 17). В Конституции также присутствуют эти два начала: а) юридический закон как воплощение политической воли законодателя (Моисей, в соответствии с «Ветхим заветом», есть законодатель-пророк); б) правовой свод духовных ценностей общества, основанный на «благодати», «истине». В этом находит свое отражение коллизийное, порой весьма противоречивое сочетание формально-юридических и нравственно-этических, культурологических начал Кон-

ституции, в основе чего лежит единство нормативного текста и его духовного наполнения.

В этих условиях и объекты конституционного воздействия представляют собой такую систему общественных отношений и ценностных ориентиров, в рамках которых как человеческие поступки, так и действия публичной власти (на любом уровне их реализации) нормируются, упорядочиваются, прежде всего, с точки зрения ценностей добра и зла, справедливости и несправедливости, предпринимательской чести и гражданского долга, человеческого достоинства, совести и греховности незаконного обогащения, других категорий нравственности, не обязательно получающих формально-юридическое, текстовое закрепление, но не утрачивающих от этого своей общеобязательности, нравственно-этической нормативности в сочетании с правовой императивностью в системе современных финансово-экономических и иных социальных отношений.

В этом плане и сами по себе ценностные характеристики всякой конституции, в том числе Конституции России, могут быть представлены в самых различных аспектах — как правовых, так и политических, экономических, социокультурных, национально-исторических и т. п.

Вместе с тем понимание внутренней природы Конституции РФ как демократической, правовой, социокультурной ценности вполне согласуется с возможностью критических оценок данного документа, в особенности, если иметь в виду практику реализации Основного закона; на нее влияют как внутренние условия конституционного развития государства, низкий уровень демократической правовой культуры, так и очевидные проявления глобального кризиса современного конституционализма, включая и институционные, и функциональные, и аксиологические его проявления. Но при этом нельзя не видеть главного: несмотря на крайне сложные исторические условия разработки и принятия, Конституция РФ 1993 г. отражает

в сущностных своих характеристиках фундаментальные интересы, конституционные идеалы многонационального народа России и не находится в плену космополитических иллюзий, которые столь активно навязывались нам после распада Союза ССР.

При всей важности и приоритетности вытекающих из самой Конституции РФ международно-правовых стандартов в области демократии, прав и свобод человека и гражданина (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17) следует учитывать, что каждая национальная правовая система имеет свою собственную систему конституционных координат. Импорт конституционных ценностей, как и самого текста основного закона, невозможен в суверенную государственно-правовую систему. В этом плане весьма примечателен тот подмеченный исследователями факт, что наметившееся в последние десятилетия признание собственно самого права как высшей конституционной ценности не происходит одинаково, а воплощается, по крайней мере, в трех разных формах, обусловленных соответствующими национальными традициями права. Так, конституции стран общего права выдвигают доктрину верховенства права, сложившуюся в результате многовекового развития судебной практики; в основных законах континентальной традиции права воспринята кантианская идея правового государства; в конституциях же государств религиозных (прежде всего исламской) традиций права высшей ценностью провозглашают священные писания¹.

Поэтому сам по себе вопрос о ценностном значении Конституции РФ должен рассматриваться не только как одна из фундаментальных проблем современного российского конституционализма, но с учетом реальной практики конституционно-правового развития России, подтвер-

¹ См.: Лафитский В. И. Право как высшая конституционная ценность (очерк исторического и сравнительно-правового исследования) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. №1. С. 4.

дившей основные содержательные, нормативно-правовые и ценностные характеристики Конституции 1993 г.

Аксиологический анализ Конституции предполагает охват весьма широкой по объему проблематики. В данном же случае представляется важным обратить внимание лишь на некоторые вопросы, в частности — выявление ценности Конституции РФ как особого правового акта, имея в виду его уникальную юридическую природу и те аксиологические характеристики, которые определяются не самим по себе текстом, буквой Конституции, а сущностными, социокультурными началами Основного закона современного российского общества и государства.

Не только конкретные конституционные нормы и институты, закрепляющие экономические отношения и составляющие в этом плане своего рода нормативно-правовую квинтэссенцию экономического конституционализма (ст.ст. 8, 9, 34, 35, 36 и некоторые другие), но и Конституция в целом как социально-правовое явление с уникальными юридическими свойствами имеет аксиологическое значение нормативной правовой основы экономического конституционализма. Так, ст. 13 Конституции, закрепляющая политическое и идеологическое многообразие (части 1–3), равенство общественных объединений перед законом (часть 4) и имеющая в этом плане ярко выраженное политическое содержание, безусловно, имеет и экономическое значение: ее нормативное содержание, проявляющееся в единстве с политическим правом граждан на объединение (ст. 30 Конституции), распространяется, в том числе и на экономическую сферу, предопределяя требования плюрализма и равенства перед законом в процессе создания и деятельности предпринимательских объединений, хозяйствующих обществ, профессиональных союзов граждан и т. д. То же самое касается и других основополагающих начал конституционного строя, содержание которых чаще всего связывается лишь с политическим (политико-правовым) содержанием: суверенитета

РФ (ч. 1 ст. 4), федерализма (ст. 5), разделения властей (ст. 10), гарантирования местного самоуправления (ст. 12) и т. д. Каждая из этих (как и других) основ конституционного строя имеют нормативное значение, в том числе посредством их экономического наполнения, имея в виду экономический суверенитет, финансовый и экономический федерализм, разделение властей с точки зрения компетенционного обеспечения законодательной, исполнительной и судебной власти для решения вопросов финансово-экономического развития общества, разрешения экономических споров и т. д. Это находит свое подтверждение и в решениях КС РФ, когда экономически значимые вопросы рыночного законодательства получают конституционно-судебную оценку на основе конституционных норм, имеющих в том числе политическое содержание¹.

В этом же русле следует оценивать и то обстоятельство, что не только все нормативное содержание, но и формально-юридические свойства Конституции тесно связаны с ее нравственно-этическими, культурологическими ценностными началами, имеющими не только политическое, но и социально-экономическое содержание и получающими юридическое выражение в требованиях экономической свободы и равенства, государственного единства и экономического суверенитета, веры в добро и справедливость, ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями (Преамбула Конституции РФ). В этом проявляются качества не только политико-правовой, но и экономической сакральности Конституции.

Социальная ценность права как такового, и, соответственно, Конституции РФ, их нормативных свойств связывается, как правило, с обеспечением всеобщего устойчивого порядка, определенности в содержании общественных отношений, возможности нормативно упорядоченных действий человека, оптимального со-

¹ См., например: Постановление КС РФ от 31 мая 2016 г. №14-П // СЗ РФ. 2016. №24. Ст. 3602; Определения КС РФ: от 10.02.2009 №461-О-О // ВКС РФ. №5. 2009; от 19.11.2015 №2599-О; от 27 сентября 2016 г. №1748-О.

четания свободы и справедливости и т. п. В этом плане обеспечение определенности в правовом регулировании является важным условием защиты экономических интересов бизнеса и политической предсказуемости развития рыночного законодательства. Сам же по себе принцип правовой определенности — критерий конституционности нормативных правовых актов; неопределенность же правовых норм есть отрицание основополагающих начал их конституционности, в частности равенства всех перед законом и судом. Определенность требует согласованного правового регулирования общественных отношений: противоречащие друг другу правовые нормы порождают и противоречивую правоприменительную практику, возможность произвольного их применения, ослабляют гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод¹. Принцип правовой определенности в понимании КС РФ служит универсальным критерием оценки конституционности норм, образующих различные юридические институты, как субъективно-личностного, так и публично-властного характера. Соответственно, он распространяется и на регулирование системы финансово-экономических отношений с участием физических и юридических лиц, объединений граждан, равно как и государства в целом. Одновременно принцип правовой определенности как универсальный, в соответствии с практикой КС РФ, распространяется в том числе на общественные отношения, возникающие между субъектами публичной власти и публично-территориальными образованиями. Так, в одном из решений КС РФ пришел к выводу о том, что принцип определенности правовой нормы получает подтверждение в принципе равенства прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основа-

¹ См.: Постановление КС РФ от 29 июня 2004 г. №13-П // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2804.

нии Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления. Это, по мнению Суда, предполагает, в частности в сфере бюджетных правоотношений, юридическое равенство муниципальных образований в их взаимоотношениях с субъектом РФ и в конечном счете является одной из гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства¹. Схожую позицию КС РФ занял и в финансово-экономических отношениях с участием субъектов РФ: признав возможным использование федеральным законодателем дифференцированных подходов к регулированию вопросов обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ, КС РФ указал, что требования непротиворечивости, ясности, определенности правового регулирования предполагают в этом случае необходимость установления как критериев отнесения субъектов Российской Федерации к недотационным, дотационным (высокодотационным), так и требований, предъявляемых к сторонам и условиям заключения договоров об обслуживании счетов бюджетов субъектов Российской Федерации в кредитных организациях; при этом конституционные требования о правовой определенности норм в таких случаях относятся не только к содержанию, но и к надлежащей форме правового акта².

Вместе с тем вполне обоснованно говорить о ценностных характеристиках и самих по себе юридических свойств такого уникального правового явления как Кон-

¹ См.: Постановление КС РФ от 11 ноября 2003 г. №16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // СЗ РФ. 2003. №45 (ч. 2). Ст. 4509.

² См.: Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. №12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803.

ституция. Это подкрепляется весьма высоким уровнем юридической техники Конституции РФ, что проявляется во всех ее основополагающих формально-юридических свойствах, имеющих не только доктринальное значение, но и нормативное подтверждение, в том числе в экономической сфере.

Это, *во-первых, ценность учредительных свойств Конституции*, проявляющаяся во всей полноте ее нормативного содержания, в особенности — в главе 1. Ценность этих свойств связана с утверждением и формированием на основе Конституции новой, основанной на демократических принципах, системы российской государственности, рыночной экономики, создании организационно-правовых, институционных и иных механизмов реализации этой системы на практике. В этом плане Конституция 1993 г. явилась своего рода основополагающим нормативным средством легитимации единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8), равной защиты всех форм собственности (ч. 2 ст. 8). Одновременно, как следует из практики КС РФ, это означает, что Конституция РФ является конституирующим актом в отношении всей правовой системы государства, включая конституции (уставы) субъектов РФ; при этом их учредительный характер обусловлен учредительным характером Конституции РФ¹.

Во-вторых, ценность верховенства Конституции РФ, что предполагает особое место и значение Конституции как исходного и главенствующего источника всего национального законодательства — федерального и субъектов Российской Федерации, определяет муниципальное правовое регулирование и, соответственно, служит единым и универсальным сводом основопола-

¹ См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. №13-П // СЗ РФ. 2003. №30. Ст. 3101.

гающих нормативно-правовых и нравственно-этических ценностей для всей системы социальных, политических, рыночно-экономических отношений. Важно при этом учитывать, что в соответствии с правовыми позициями КС РФ¹ верховенство Конституции проявляется в органическом единстве с общепризнанным принципом верховенства (господства) права, ценностное и нормативно-доктринальное значение которого положено в основу всего содержания Конституции РФ. Одновременно и само по себе верховенство права с его требованиями равной для всех меры свободы и справедливости, выступая основополагающим принципом современного демократического правового государства, предстает как важнейшая конституционная ценность².

В-третьих, ценность высшей юридической силы Конституции РФ, что предполагает ее активную системообразующую роль, в том числе с точки зрения формирования экономического конституционализма, обеспечение на основе Конституции строгой правовой иерархии, имея в виду, что ни один правовой акт, входящий в состав правовой системы Российской Федерации, не может противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15), а те акты или их отдельные положения, которые признаны неконституционными, утрачивают силу без всяких дополнительных условий и процедур (ч. 5 ст. 125).

В-четвертых, ценность прямого действия Конституции означает в конечном счете признание юридической самоценности данного акта независимо от степени его

¹ См., например: Постановления КС РФ: от 21 января 2010 г. №1-П // СЗ РФ. 2010. №6. Ст. 699; от 19 июля 2011 г. №17-П // СЗ РФ. 2011. №30 (ч. 2). Ст. 4699; от 2 июля 2013 г. №16-П // СЗ РФ. 2013. №28. Ст. 3881.

² В. Д. Зорькин, например, определяет верховенство права как конституционную ценность «в юридическом аспекте» (наряду с властью, свободой и законом) в качестве «движущего начала политического социума» (См.: Зорькин В. Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Конституционные ценности в теории и судебной практике. Сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики. 2009. С. 58).

конкретизации в текущем законодательстве, так как конституционные нормы являются непосредственным регулятором общественных отношений, они определяют способы правореализационного процесса, включая соблюдение, исполнение, использование и правоприменение (ч. 1 ст. 15). Аксиология данного свойства усиливается и тем, что посредством прямого действия Конституции обеспечивается в конечном счете *признание прав и свобод человека и гражданина как непосредственно действующих* (ст. 18 Конституции РФ); но таковыми они являются не сами по себе, а именно в связи с нормативной формализацией в установлениях Основного Закона, т. е. как праворегулирующие юридические требования, воплощающие в себе единство естественно-правовых и позитивистских начал¹.

В-пятых, несомненные аксиологические начала заложены в таком свойстве Конституции, как *сочетание юридической стабильности и социокультурного динамизма*. Это предполагает, что нормы Конституции проявляют свое регулирующее воздействие в определенной системе законодательства и в изменяющемся социально-историческом контексте, а, следовательно, возможна адекватная их основной сути трансформация смыслового содержания конституционных положений без непосредственного вторжения в сам текст Основного закона. К этим же характеристикам примыкает *особый, усложненный порядок принятия и изменения Конституции*, который обеспечивает формально-юридическую целостность и устойчивость всей системы конституционно-правового регулирования экономических и других отношений и, соответственно, исходных (базовых) социально-правовых ценностных императивов общества.

КС РФ, раскрывая в своей практике смысл основополагающих формально-юридических свойств Конституции

¹ См.: Бондарь Н. С., Крусс В. И. Статья 18 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М.: Норма, 2011. С. 177.

РФ, неоднократно указывал на то, что верховенство, высшую юридическую силу и прямое действие имеют все и каждое положение Конституции РФ, при том, что их приоритет в правовой системе Российской Федерации распространяется на все существующие в ней нормативные правовые акты, включая и те, которые сама Конституция упоминает в качестве используемых наряду с ней регуляторов общественных отношений¹.

КС РФ активно задействует аксиологический потенциал Конституции во всех проявлениях ее норм, институтов и всей системы конституционно-правового регулирования. При этом важно учитывать, что для устойчивого эффективного конституционно-правового развития России одинаково опасны как недооценка социокультурных начал Конституции, так и игнорирование ее формально-юридических характеристик. Подтверждение этого — комплексный, межотраслевой характер регулирования рыночно-экономических отношений, составляющих базовое начало современного российского конституционализма.



¹ См.: Постановление КС РФ от 9 января 1998 года №1-П // СЗ РФ. 1998. №3. Ст. 429.



3. РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА — БАЗОВОЕ НАЧАЛО СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

3.1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ КАК СФЕРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Анализ экономических отношений как сферы конституционно-правового регулирования — это в конечном счете проблема предмета конституционного права, вопрос о том, в каких пределах в него могут входить не только политические, но и экономические, финансовые, имущественные отношения. Не будет преувеличением отметить в связи с этим, что трудно найти другую, более дискуссионную и одновременно в чем-то более неблагодарную научную проблему, чем вопрос о предмете конституционного права. Нигде, ни в одной другой государственно-правовой системе не ломается столько копий по данному вопросу как у нас¹. Не касаясь давних многочисленных дискуссий на эту тему, отмечу, что в данном случае — в контексте настоящего исследования — важным является вполне конкретный вопрос: *в каком соотношении с сущностными характеристиками и ценностными началами конституционного права находятся финансово-экономические отношения?* В каких пределах их можно отнести к предмету данной отрасли права и как это соотносится с правовым регулированием соответствующей сферы отношений с помощью норм и институтов других отраслей права?

¹ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юристь. 2001. С. 9–35; Чиркин В. Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. №4; Страшун Б. И. К вопросу о понятии конституционного права // Журнал российского права. 2006. №10.

При поиске ответа на эти вопросы важно учитывать сложную природу финансово-экономических отношений — как с точки зрения их материального, имущественного содержания и стоимостного выражения, так и волевых начал, в которых проявляется отношение тех или иных субъектов к финансово-экономическим объектам (имущественным, финансовым ценностям) как к своим. В этом плане экономика и тесно связанная с ней социальная политика — подчеркнем еще раз — главная сфера проявления и столкновения наиболее значимых, не только экономических, но и политических, интересов в любом современном обществе и государстве.

Уже поэтому неоправданно было бы ограничивать предмет конституционного права только так называемыми властеотношениями, т. е. теми общественными отношениями, которые возникают в процессе организации и осуществления государственной власти. Будучи материальной основой политических отношений, с одной стороны, и испытывая на себе их непосредственное воздействие, с другой, экономические отношения представляют собой важную сферу конституционного влияния. Вместе с тем включение финансово-экономических отношений в сферу правового воздействия других отраслей права — как публичного, так и частного характера — является свидетельством комплексного, межотраслевого регулирования этих отношений, что, в свою очередь, естественным образом порождает проблему разделения «сфер влияния» между соответствующими отраслями.

В теории и практике современного конституционализма выработаны различные концептуальные подходы и, соответственно, различные модели разрешения соответствующих вопросов. Так, в рамках *философско-правовой концепции крайнего либерализма* господствующим стал *узко-ограничительный подход* к возможностям и необходимости конституционно-правового регулирования экономических и социальных отношений, а, соответствен-

но, и к перспективам конституционного закрепления социально-экономических прав человека и гражданина. Конституция в этом случае рассматривается как акт, преследующий, прежде всего, политические цели и регулирующий в своей основе политические отношения. К ним относятся в этом случае, во-первых, политические властеотношения, т. е. отношения организации и функционирования политической (прежде всего, государственной) власти и, во-вторых, отношения человека и гражданина с политической властью в лице государства.

Такой подход был характерен для классического направления развития раннего буржуазного конституционализма — с момента его зарождения вплоть до второй половины XIX века. В России его сторонниками были И. Андреевский, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов и некоторые другие ученые — представители дореволюционной конституционно-правовой науки. Яркий пример практической реализации данного подхода — Конституция США 1787 г. С одной стороны, уже тот факт, что эта Конституция обладает высокой степенью юридической стабильности, сохраняет свое значение по сегодняшний день и в полном объеме, во всех положениях является актом прямого, непосредственного действия, свидетельствует об определенных позитивных моментах формально-юридического подхода. Вместе с тем он оставляет за рамками конституционного регулирования многие важные вопросы социально-экономической организации общества, не позволяет выявить глубинные характеристики конституционного регулирования, коренящиеся в реальных общественных отношениях, порождением которых является и сама конституция как юридический документ.

Возможность преодоления этих недостатков заложена в рамках *социологического подхода к предмету конституционного права*, который получил свое теоретическое обоснование в политической социологии и социологическом направлении юриспруденции во второй половине XIX

века. Заметное место в разработке социальной природы конституционного регулирования принадлежит французскому социалисту Фердинанду Лассалю в связи с его анализом сущности конституции как выражения реальных общественных отношений¹. В этом плане конституция является по своей социальной сущности выражением действительного соотношения социальных сил в стране, а сами общественные отношения, выражающие это соотношение сил, составляют фактическую конституцию².

Анализ закономерностей развития современного конституционализма свидетельствует, что финансово-экономические отношения все в большей степени вовлекаются в сферу конституционного воздействия — как путем их прямого конституционно-правового регулирования, так и посредством осуществления конституционного контроля в области финансового и рыночного (экономического) законодательства. Это происходит на всех уровнях конституционной организации государства и общества, не только на общенациональном, но и на региональном и местном уровнях³, имея в виду, что соответствующие институты, относящиеся к финансово-экономическим основам публично-территориальных образований, приобретают отчетливо выраженный конституционно-правовой характер.

Развитие экономики и повышение жизненного уровня населения невозможно осуществить без уяснения того очевидного обстоятельства, что финансово-экономическая сфера, как никакая другая, крайне остро реагирует на

¹ См.: Лассаль Ф. О сущности конституции // Конституционное право. Учебное пособие. Часть II. Конституционно-правовая мысль XIX — начала XX века: Хрестоматия. М., 1994.

² Об этом см.: Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967; Ковлер А. И. Конституция «формальная» и «реальная» // Полис. 1998. №6.

³ Конституционное обоснование хозяйственных отношений местного самоуправления — см.: Джагарян А. А. Конституционная природа местного хозяйства // Конституционное и муниципальное право. 2013. №2.

несоблюдение баланса интересов — бизнеса и власти, труда и капитала, мелкого и крупного предпринимательства, наемных работников и работодателей, нуждающихся в социальной помощи, и трудоспособного населения и т. д.

При всем многообразии средств и способов достижения сбалансированности соответствующих интересов, концентрированным выражением чего является соотношение частных и публичных интересов и, соответственно, гарантирование национальных интересов России, важнейшее место занимают в этом ряду правовые, в особенности конституционно-правовые, средства гарантирования экономической свободы в ее оптимальном балансе с политической властью и политическими свободами.

Расширение предмета конституционного права за счет финансово-экономических отношений находится в общем русле правовой глобализации, имея в виду, что именно конституционное право с присущей ему аксиологической системой призвано дать ответ на вопрос о надлежащем соотношении власти и свободы посредством урегулирования основ отношений собственности и установления такого порядка взаимоотношений политической и экономической власти, при котором публичная власть действовала бы в правовых рамках всеобщих интересов, а собственность, будучи обособленной от власти политической, обеспечивала бы эффективный рост финансово-экономического потенциала государства.

Сама природа конституционного права такова, что благодаря повышенной концентрации своей нормативности и, соответственно, способности быть общеобязательным мерилom свободы и ответственности не только для отдельных индивидов, но для всех социальных субъектов в государственно-организованном обществе, данная отрасль права способна выражать согласованную волю различных социальных групп общества, устанавливать, поддерживать, охранять и защищать определенный баланс интересов.

Уже поэтому финансово-экономические отношения представляют собой важную сферу конституционно-го регулирования, а *экономическое развитие общества естественным образом становится конституционной проблемой*. Поиск направлений ее решения предполагает выработку стратегии финансово-экономического развития в соответствии с основополагающими принципами и целями конституционного развития общества и государства, формирование на этой основе модели финансового и экономического конституционализма, под которым можно понимать всю систему конституционной организации власти в ее соотношении с экономической свободой и социально-экономическим положением общества, социальных групп (страт), каждой отдельной личности. И это вполне естественно: практически вся действующая Конституция РФ, все ее главы в их органическом единстве имеют отношение к социально-экономическому развитию страны, задавая правовую логику ее экономике, финансовой системе, основным параметрам взаимоотношений личности с обществом и государством как в политической, так и социально-экономической сферах.

В этом находит свое отражение тот факт, что Конституция — единый политико-правовой документ, каждая структурная часть которого находится в органическом единстве со всеми остальными, пронизана едиными концептуальными основами политического и экономического развития общества, государственно-правового строительства. Это — нормативная модель организации жизни общества, охватывающая все его основные сферы и их наиболее важные проявления.

Но закрепляемая в Конституции модель экономического и политического устройства представляет собой скорее желаемый идеал, видение должного порядка, нежели реальное отображение существующих общественных отношений, что особенно характерно для периодов ко-

ренных преобразований в обществе. Конституцию РФ тоже можно рассматривать как особого рода идеал (модель должного). В этом качестве конституция, нормативная модель должного — проекция системы официально установленных политико-юридических потребностей, интересов и целей. Как всякая проекция, она неизбежно выходит за пределы настоящего (сущего) и ориентируется на должное будущее; конституция, по образному выражению А. Шайо, «бредит будущим»¹. В этом плане судьба всякого конституционного идеала экономического и политического развития — находиться в координатах будущего.

Такой широкий подход к пониманию предмета конституционного регулирования, включающий в сферу конституционного воздействия не только политические властотношения, но также всю систему основополагающих отношений гражданского общества, фактически является господствующим в современном конституционализме стран развитых демократий. Так, *Конституция Испании 1978 г.* содержит специальную главу 3 (раздел 1), посвященную принципам социально-экономической политики. Создание «благоприятных условий для социального и экономического развития, а также для более справедливого распределения региональных и личных доходов в рамках политики экономической стабильности» провозглашено в качестве одной из важнейших социально-экономических задач (ст. 40). Одновременно испанская Конституция возлагает на органы власти обязанности по: поддержанию государственной системы социального страхования, обеспечивающей всем гражданам необходимую помощь и социальные услуги, прежде всего, при безработице (ст. 41); охране социальных и экономических прав испанских трудящихся, находящихся за границей, и

¹ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ. 2001. С. 12.

проведению политики их возвращения (ст. 42); организации и руководству общественным здравоохранением посредством проведения профилактических мер, а также оказания необходимых услуг и помощи (ст. 43). Согласно ст. 50 Конституции Испании, органы власти гарантируют гражданам в старости экономический уровень жизни не ниже установленного минимума посредством предоставления пенсий достаточных размеров с периодической индексацией, а ч. 1 ст. 51 обязывает испанское государство осуществлять защиту прав потребителей и пользователей, обеспечивая действенными способами их безопасность, здоровье, а также их законные экономические права и интересы. Дальнейшую детализацию эти задачи получили в разделе, посвященном вопросам экономики и финансов (раздел 7).

Весьма детальной конституционной регламентации подвергаются экономические и социальные отношения в основном законе ФРГ (ст. ст. 7, 12, 14, 15, раздел X), конституциях Италии (ст. 4, главы 2 и 3), Португалии (глава 3 раздела 2 и раздел 3 части I, часть II), Греции (ст. ст. 5 (ч. 1), 12, 17, 18, 22–24, глава 6), Швейцарии (ст. ст. 2, 12, 27, 28, 41, разделы 7 и 8) др.

Попадая в сферу конституционно-правового воздействия, финансово-экономическое развитие общества естественным образом становится элементом государственности и в этом качестве приобретает характеристики конституционной категории, трансформируется в *экономическое развитие российской государственности*, воплощающей в себе единство экономического, социального, политического, нормативно-правового содержания.

При этом следует учитывать, что рассматриваемые в конституционном измерении параметры регулирования финансовой и экономической систем определяются в конечном счете именно конституционными целями развития правовой демократической социальной госу-

дарственности России, обеспечением достойной жизни общества и личности. Так, конституционно-правовое содержание полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, отмечается в решениях КС РФ, не сводится лишь к нормативно-правовому регулированию финансовых отношений и закреплению на этой основе финансово-правового статуса субъектов соответствующих отношений, а оно коррелирует с отнесенным также к ведению Российской Федерации установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации и проведением единой финансовой политики; реализуя имеющиеся у него дискреционные полномочия в выборе правовых средств финансового регулирования, федеральный законодатель должен учитывать всю совокупность социально-экономических и иных факторов развития Российской Федерации, в связи с чем нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле, — на этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина¹.

Таким же образом — сквозь призму конституционной аксиологии — необходимо оценивать также само *место и роль системы конституционного права в регулировании экономических отношений* и в современной российской правовой системе в целом.

¹ См., например, Постановления КС РФ: от 17 июня 2004 г. №12-П // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803; от 15 декабря 2006 г. №10-П // СЗ РФ. 2007. №2. Ст. 400; от 22 июня 2009 г. №10-П // СЗ РФ. 2009. №27. Ст. 3383; от 20 июля 2011 г. №20-П // СЗ РФ. 2011. №33. Ст. 4948; от 2 декабря 2013 г. №26-П // СЗ РФ. 2013. №50. Ст. 6669.

3.2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО — ЯДРО ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ И ЕЕ ОТРАСЛЕЙ

Очевидно, что ни в одной стране мира конституционное право не является и не может быть простым порождением самой по себе конституции как основного закона государства. С учетом наших конкретно-исторических условий это длительный (продолжающийся и сегодня) процесс конституционализации основных сфер жизни общества и государства на основе ориентации (как в правотворческой, так и в правоприменительной сферах) на признанные ценности современного конституционализма (права человека, разделение властей, правовая социальная государственность, политический и экономический плюрализм, рыночная экономика и т. п.).

Соответственно, уточняются акценты в основополагающих объектах конституционно-правового воздействия, в сферах, пределах конституционного регулирования, имея в виду не только новые социально-политические, экономические условия, но и новые правовые реалии, связанные с появлением новых институтов, субинститутов, отраслей права, что в конечном счете является отражением сложных процессов конституционализации, внедрения ценностей конституционализма в самые различные сферы финансово-экономической, социальной и правовой жизни.

В этом плане весьма тонким (что характерно для авторского стиля данного ученого) является замечание профессора В. А. Крусса, что «фокус и центр конституционализации находятся в сфере позитивного конституционного (в широком смысле) права и его вторичной — законодательной — формы»¹. Оставив в

¹ См.: Крусс В. И. Доктринальные инновации в контексте конституционализации российской правовой системы // Конституционное и муниципальное право. 2013. №4. С. 3.

стороне вопрос о том, какой смысл вкладывает автор в понятие «конституционное право в широком смысле», очевидно, что речь идет именно о тех процессах, которые обеспечивают генерирование норм Конституции в сложную, многоуровневую систему конституционного права. При этом едва ли не главные (интегральные по своей сути) показатели этих процессов связаны со сферой экономики.

Концептуальное обоснование соответствующих проблем следует обеспечивать, в том числе с учетом уяснения новых факторов потенциала конституционного права, его места в российской правовой системе. Вряд ли удовлетворяет нынешним условиям, новой природе и назначению конституционного права его традиционная характеристика лишь в качестве ведущей отрасли права. В конечном счете это предполагает, что конституционное право как бы «соседствует» со всеми другими отраслями права (гражданским, административным, земельным, экологическим и т. п.) на одном уровне, а их предметное разграничение должно проходить исключительно по «горизонтали», т. е. в зависимости от сферы общественных отношений и безотносительно к иным, качественным характеристикам этих отношений.

Ценностное назначение конституционного права заключается как раз в том, что это не просто одна из отраслей права (пусть даже ведущая), а *ядро всей правовой системы и каждой отрасли в отдельности*¹. Причем, в данном случае речь не идет о противопоставлении характеристик конституционного права как отрасли и как «ядра» правовой системы. Отраслевая характеристика конституционного права бесспорна. Но в качестве особой отрасли оно (конституционное право) выполняет ценностно-функциональное назначение ядра правовой

¹ См.: Бондарь Н. С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. №11. С. 4–13.

системы и отдельных ее отраслей — как публичного, так и частного права¹.

В этом плане конституционное право как ядро правовой системы представляет собой как бы двухуровневое образование: первичный уровень — сфера исключительного правового регулирования конституционного права; вторичный — сфера совместного с другими отраслями конституционного регулирования, что особенно важно для финансово-экономических отношений как сферы межотраслевого регулирования.

Из этого вытекают некоторые принципиальные особенности конституционного права как ядра рыночно-экономического законодательства и правовой системы в целом.

Во-первых, объектные характеристики конституционного регулирования в современных условиях необходимо искать не в самой по себе сфере организации и осуществления государственной власти, а на путях поиска баланса в соотношении, взаимовлиянии таких основополагающих ценностей нашей цивилизации, как власть, свобода, ответственность. В конечном счете это означает, что в качестве ядра рыночно-экономической правовой системы конституционное право призвано выполнять назначение: а) нормативного средства закрепления, охраны и обеспечения баланса фундаментальных социальных ценностей власти, собственности, свободы; б) институционно-правового механизма разрешения социальных и политических конфликтов и противоречий (между властью и свобо-

¹ Поэтому не лишен оснований подход, согласно которому совокупный предмет всех отраслей национального права как раз и рассматривается как предмет и конституционно-правового регулирования, на который конституционное право оказывает воздействие с помощью специфических средств, т. е., иными словами, предмет конституционного права и предмет национального права принципиально совпадают, конституционное право «работает» везде, где «работает» национальное право. Кокотов А. Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. №1.

дой, политической властью и собственностью и т. п.), в которых проявляются в конечном счете сущностные начала самого предмета конституционного регулирования и Конституции как Основного закона общества и государства; в) основополагающего системообразующего начала государственно-правовой действительности и всей правовой системы, высшего регулятора государственной и общественной жизни, политического, экономического, социального развития.

Во-вторых, ценностное значение конституционного права, рассматриваемого в качестве ядра правовой системы, находит свое проявление в изменении предметных характеристик конституционного права. С одной стороны, это выражается в расширении предмета конституционного регулирования. При этом предмет конституционного права имеет динамическое, исторически развивающееся содержание, что в полной мере соответствует его характеру ядра правовой системы и позволяет государству эффективно в надлежащей юридической форме реагировать на изменяющуюся практику. С другой стороны, нельзя не учитывать, что социально-экономическая сфера является предметом правового воздействия многих отраслей права, как публичного, так и частного характера. В данном случае имеет место межотраслевое правовое регулирование экономических отношений, что, в свою очередь, естественным образом порождает проблему разделения «сфер влияния» между соответствующими отраслями и, стало быть, вопрос о пределах конституционно-правового воздействия на данную сферу отношений. В этом наиболее отчетливо отражается вторая основная линия изменений предметных характеристик конституционного права, связанная с необходимостью проведения его более последовательного «размежевания» с другими отраслями.

В-третьих, ценностные аспекты конституционного права как ядра правовой системы могут раскрываться через специфический состав его источников, который явля-

ется подвижным, развивается и обогащается, в том числе за счет практики конституционного правосудия. При этом онтологическая структура конституции и конституционного права в целом в их аксиологическом измерении, как это справедливо отмечается в научной литературе, значительно отличается от онтологических характеристик других законов и иных отраслей права; в онтологии конституции важную роль играют (помимо позитивного закона, т. е. текстов конституции и иных законов) нетипичные источники права, конституционные принципы, доктринальные представления об их нормативном содержании и практике реализации, где особая роль принадлежит решениям высших судов, раскрывающих смысл соответствующих принципов, основ, ценностей¹ и на основе чего формируется политико-правовой режим судебного конституционализма. Это выражается, в частности:

а) во внедрении в систему конституционного права самих по себе решений КС как особого вида источников права;

б) в активном влиянии конституционного правосудия на процесс постепенного проникновения в российскую правовую систему, в особенности в сферу рыночного законодательства, начал прецедентного права, которые имеют своим адресатом арбитражную и, в меньшей степени, общеюрисдикционную судебные системы;

в) во внедрении через конституционно-судебную практику в российскую правовую систему таких актов прецедентного характера как решения Европейского Суда по правам человека², что имело решающее значение в их утверждении в качестве особых источников права, обладающих наднационально-прецедентным характером;

г) в активном проникновении в судебную практику норм международного права и, соответственно, их утвержде-

¹ См. об этом: Гаджиев Г. А. Онтология права: критическое исследование юридического концепта действительности. М.: Норма, 2013. С. 188–192.

² См. Постановления КС РФ: от 5 февраля 2007 года №2-П // СЗ РФ. 2007. №7. Ст. 932; от 26 февраля 2010 года №4-П // СЗ РФ. 2010. №11. Ст. 1255.

дение в качестве составной части правовой системы РФ, как это предусмотрено в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Наконец, в-*четвертых*, ценностные характеристики конституционного права как ядра правовой системы проявляются в том, что оно по своей природе сочетает в себе элементы частного и публичного права, что имеет особое значение для рыночно-экономического законодательства и нуждается в специальном анализе.

3.3. СОЧЕТАНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ НАЧАЛ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ; КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО — ОТРАСЛЬ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПРАВА

Усиливающееся конституционно-правовое воздействие на сферу бизнеса, финансов и всю систему экономических отношений не может не иметь обратного эффекта, связанного с определенными изменениями в самой природе современного конституционного права, которое — и это проявляется все более отчетливо — в настоящее время приобретает двойственный характер, сочетает в себе элементы частного и публичного права и является для каждого из них базовым. Сегодня *конституционное право все в большей степени проявляет себя как отрасль публично-частного права*¹.

В этом плане не только Конституция, но и другие источники конституционного права нередко являются важными источниками одновременно и гражданского, и предпринимательского, и других отраслей частного права. В рамках такого подхода особенно актуальны идеи о недопустимости противопоставления частного и публичного права, об ошибочности попыток увязать само понятие

¹ *Подробнее см.:* Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика / 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2015. С. 281–283.

публичности с государственным централизмом, авторитарными началами администрирования, а гражданскому праву как праву частному придать значение единственного и уникального гаранта экономической свободы личности, некой «экономической конституции», поскольку якобы именно и только частное право выражает правовой строй, основанный на свободе человека; все это означает фетишизацию частноправовых начал в регулировании общественных отношений с участием гражданина и, одновременно, попытки оградить их от публично-правового воздействия. В современных условиях такие попытки не имеют под собой никаких оснований; они способны лишь деформировать и дезорганизовать как частноправовую сферу правового регулирования, так и правовую систему в целом, существенным образом разбалансировать соотношение личных, общественных и государственных интересов.

В современном мире главным является поиск баланса, оптимального соотношения между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями, с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционно-регулирующего, «присутствует» в каждом конституционном институте, каждой норме и статье Конституции. В этом смысле нахождение в рамках конституционного права баланса между частным и публичным началом составляет главное назначение конституционно-правового регулирования финансово-экономических отношений.

Примечательно, что данный научно-теоретический подход к природе конституционного права как публично-частной отрасли имеет свое формально-юридическое подтверждение и в практике КС РФ, который неоднократно применительно к различным конституционно-правовым институтам указывал на их сложный частно-публичный характер. Так, в ряде своих решений КС РФ установил

присутствие как частных, так и публичных начал в конституционном праве социального обеспечения, указав на то, что в зависимости от преобладания в механизме осуществления этого конституционного права того или иного начала Конституция РФ предусматривает два вида пенсионного страхования — обязательное и добровольное: обязательное пенсионное страхование выступает гарантией реализации данного конституционного права, т. е. направлено на достижение целей социального государства в этой сфере, а потому носит публичный характер; добровольное пенсионное страхование предоставляет гражданам дополнительные возможности по личному участию в формировании средств, направляемых на индивидуальное пенсионное обеспечение². Здесь же следует назвать и отстаиваемую КС РФ правовую позицию, согласно которой право на судебную защиту и, в частности, входящее в состав его нормативного содержания правомочие обжаловать принятые органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощают в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка¹.

С другой стороны, в соответствии с таким пониманием в практике конституционного правосудия природы конституционного права выстраивается конституционное обоснование различных отраслевых юридических институтов. Таким подтверждением может служить правовая позиция КС РФ, согласно которой институт банковской тайны по своей природе и назначению имеет частно-публичный характер и направлен на обеспечение условий для эффективного функционирования банковской систе-

¹ Ярким примером является в этом плане Постановление КС РФ от 31 марта 2015 г. №6-П // СЗ РФ. 2015. Ст. 2301.

мы и гражданского оборота, основанного на свободе его участников; одновременно данный институт гарантирует основные права граждан и защищаемые Конституцией РФ интересы физических и юридических лиц¹.

Все это позволяет конституционному праву не только служить основой развития финансово-экономических отношений, но и обеспечивать сбалансированное сочетание в этой сфере частных и публичных начал², включая соотношение власти, собственности и свободы как фундаментальных начал современного конституционализма.

Так, совершенствование и развитие отношений собственности является ключевой задачей в развитии конституционализма в условиях формирования гражданского общества и утверждения нового конституционного строя. В этом плане проблема собственности выходит далеко за пределы чисто экономических явлений, как и категория власти — за пределы политологии или юриспруденции. Сущность понятий «власть» и «собственность» невозможно раскрыть с точки зрения какой-либо одной, отдельно взятой научной дисциплины, будь то экономическая юридическая наука, философия или социология.

Тем более неприемлемы бытующие до сих пор узкоцивилистические представления о собственности как вещно-товарной категории. Познание этого явления предполагает неприменный учет властно-экономических,

¹ См.: Определение КС РФ от 19 января 2005 г. №10-О // ВКС РФ. 2005. №3.

² В этом плане заслуживают поддержки подходы к проблеме соотношения частно-правовых и публично-правовых начал в гражданском праве академика Ю. К. Толстого. По его мнению, в современных условиях нельзя «отвлекаться от немалой роли в регулировании частно-правовых отношений, которая принадлежит властным актам соответствующих структур. Там, где мы все отдаем на откуп рыночной стихии, происходит немало трагедий...». В связи с этим он полагает необходимым разработку концептуальных начал публично-правового регулирования хозяйственных отношений. См.: Важно обеспечить единообразие судебной практики. Интервью с Ю. К. Толстым // Закон. 2009. №11. С. 11; Толстой Ю. К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. №1. С. 31–38. См. также: Яценко Т. С. Гражданско-правовая охрана публичных интересов. М.: Статут, 2016.

волевых аспектов и форм проявления на уровне взаимоотношений социальных групп (страт) и социально-экономических характеристик общества в целом, равно как и учет личностных подходов к социальному, экономическому и юридическому содержанию отношений собственности, к их системным и генетическим особенностям, выявлению исторических тенденций изменения самой природы отношений собственности, в особенности с точки зрения соотношения в них частных и публичных начал и утверждения (либо отрицания) экономической и других форм свободы личности. В этом плане *фундаментальной проблемой сочетания частных и публичных начал в конституционно-правовом регулировании экономических отношений является соотношение собственности и свободы.*

Методологической основой исследования собственности и свободы как исторических явлений в их взаимосвязи и правовом (прежде всего — конституционном) единстве является оценка и восприятие собственности не в товарно-имущественном выражении, а как всеобщности, объемлющей собой все стороны и формы проявления человеческого бытия и как воплощающий социальный, экономический механизм постепенного освобождения человека, перевода его в систему реальных прав и свобод.

Собственность, взятая в аспекте всеобщности, представляет собой отношение индивида, коллектива, общества в целом к условиям своего существования, «как к своим». Это позволяет в конечном счете качественно по-иному, более глубоко оценить экономические, а также правовые формы развития институтов экономической и политической демократии, свободы личности на различных уровнях ее реализации. Взаимосвязь собственности и свободы определяется в этом случае теми глубинными явлениями, которые не только раскрывают значение собственности для освобождения

(или порабощения) личности, но позволяют *характеризовать саму свободу как атрибут и основу отношений собственности*¹.

Одним из первых, кто на философском уровне обозначил подобный подход к собственности, был Джон Локк. Он сформулировал положение о том, что *собственность есть целостность, объемлющая собой жизнь, свободу и имущество человека*. Каждый человек, писал Дж. Локк, «... обладает властью... охранять свою собственность, т. е. свою жизнь, свободу и имущество»². Эти категории, по мнению философа, образуют единую систему, органично взаимодополняют одна другую. Решающая роль в этой триаде названных компонентов собственности принадлежит, по мнению философа, свободе: «... свобода является основанием всего остального». Глубокий смысл имеет вывод о том, что свободный человек составляет «великую основу собственности»³. Люди не потому становятся собственниками, что овладевают вещественными предметами природы; они в состоянии присваивать овеществленные результаты труда, ибо изначально свободны (обладают свободой воли) и уже в силу этого — собственники своей жизни и своей индивидуальности.

Важный аспект проявления свободы как основы и атрибута собственности характеризует свободу с точки зрения состояния, положения человека в обществе и, соответственно, «негативного» метода правового регулирования соответствующих отношений, обеспечения их неприкосновенности. Небезынтересно отметить, что в историческом плане правовая категория «неприкосновенность» впервые была использована одновременно и к личности, ее свободе, и к вещной форме собственности.

¹ См. об этом: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М.: Городец, 2004. С. 72–76.

² Локк Дж. Сочинения. Т. 3. М., 1988. С. 310.

³ Там же. С. 271, 287.

Так, французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. провозглашает, с одной стороны, собственность в качестве «неприкосновенной и священной» (ст. 17) и, с другой, устанавливает правовые гарантии неприкосновенности личности (ст. 7)¹.

Негативный уровень экономической свободы позволяет «соединить» с помощью запретительных методов государственно-правового нормирования общественных отношений личностные и вещные начала отношений собственности как выражения свободы и неприкосновенности. Не случайно та же Декларация 1789 г. в знаменитой ст. 2 в один ряд среди «естественных и неотъемлемых прав человека» ставит «свободу», «собственность», «безопасность».

Следующий, *более высокий уровень свободы как основы собственности проявляется в правовой сфере как конституционный (в своей основе) институт субъективных прав и свобод*, обеспечивающий возможность относиться «как к своим», владеть, пользоваться, распоряжаться материальными и духовными благами цивилизации, управлять процессами их сохранения и умножения. Этот срез свободы «замыкает» локковскую характеристику собственности, не ограничивающуюся, отметим попутно, цивилистической триадой, но выводя личность, в том числе и на уровень вещных отношений собственности. Человек как деятельный субъект выступает и собственником самого себя, и характеризуется статутной автономией в системе отношений присвоения, и одновременно он проявляет себя как активную личность, действует по своему усмотрению, выбирая наиболее приемлемые в данной системе отношений варианты поведения. Юридическая модель этих вариантов поведения заложена в субъективных, прежде всего естественных правах и свободах.

¹ См.: Декларация прав человека и гражданина 1789 г. // Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 27, 29.

Сочетание соответствующих уровней свободы в процессе развертывания отношений собственности и последующего их конституционного, а также отраслевого правового оформления позволяет отразить, с одной стороны, автономию личности и, с другой, возвести свободу (во всем многообразии этого явления) в основу всех сфер жизнедеятельности общества. Свобода в сочетании с ответственностью должна стать основополагающим требованием (принципом) организации рыночной экономики, социального государства, развития всей системы общественных отношений¹. На этой основе становится возможным обретение экономикой характеристик важнейшей сферы проявления свободы труда, предпринимательства, а также свободного и в то же время — ответственного развития отношений собственности, когда сама собственность конституируется как своего рода «стадия реализации трудового (экономического) потенциала личности»².

Во всем этом находят свое проявление глубинные, сущностные начала конституционной природы финансово-экономического развития общества, что подтверждается реальным (материальным) содержанием соответствующих отношений как предмета конституционного регулирования на основе сочетания частных и публичных начал.

Таким образом, собственность в ее конституционных оценках, с одной стороны, всеобщность как воплощение свободы, с другой, это тоже власть, власть экономическая. Она практически всегда претендует (в скрытых или открытых формах) на то, чтобы стать и генератором власти политической, явно или скрытно, незримо «присутство-

¹ Как отмечал известный русский философ С. Н. Булгаков, сама экономика, хозяйство должны рассматриваться как «синтез свободы и необходимости». См.: Булгаков С. Н. Философия хозяйства // Русская философия собственности (XVIII–XX вв.). СПб., 1993. С. 227.

² См.: Крусс В. И. Право на предпринимательскую деятельность — конституционное полномочие личности / Отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юристъ, 2003. С. 147.

вать» в системе властеотношений и по возможности глубже проникать в них, шире распространять сферу своего влияния — вплоть до транснациональных масштабов. А там, где крупному бизнесу удается слиться с политической властью, возникают качественно новые конституционные (чаще — антиконституционные) реалии, имеющие, в частности, ярко выраженные признаки олигархического государства, корпоративно-криминальной демократии.

В то же время коренные изменения в развитии отношений собственности, достигнутом уровне экономической свободы и конституционное признание этих изменений всегда являют собой результат политических преобразований: без политической воли, ясно, и однозначно выраженной в законе, невозможно формирование социальной ответственности бизнеса, основанной на ставшей в современном демократическом мире универсальной конституционной формуле «собственность обязывает». Это касается и такого важного, конституционно значимого вопроса, как динамика частных и публичных начал в развитии отношений собственности.

3.4. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ: ИЗМЕНЕНИЕ СООТНОШЕНИЯ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ НАЧАЛ

Динамика сложного, противоречивого развития отношений собственности в современной России может быть раскрыта, прежде всего, на основе проникновения в сущностные характеристики данного социально-экономического явления. На правовом же уровне сущностные начала отношений собственности традиционно принято раскрывать в рамках типологических подходов к исследованию форм права собственности, что, кстати, является, по мнению про-

фессора С. А. Авакьяна, одной из важных характеристик конституционной экономики¹.

В рамках комплексного, многоотраслевого регулирования отношений собственности именно конституционный уровень призван отразить наиболее важные, сущностные характеристики признаваемых государством и пользующихся равными способами правовой защиты форм собственности. При этом известная текстовая лаконичность в регулировании Конституцией РФ 1993 года отношений собственности не является случайной. В основе такого подхода лежит реакция на господствовавшие ранее политико-идеологические приоритеты в конституционно-правовом регулировании отношений собственности. В частности, анализ отношений собственности в тесном единстве с политическими формами властвования (а это наша давняя традиция), акцентирование внимания на природе этих отношений как «своего рода власти» объективно таит в себе опасность политической идеологизации проблем собственности. Здесь возможны две крайности. Первая связана с абсолютизацией публичных начал в отношениях собственности; вторая крайность в развитии отношений собственности и экономических форм демократии, как свидетельствует исторический опыт, в какой-то мере естественна для переходного периода, связанного с поиском наиболее эффективных путей разгосударствления собственности и утверждения частной собственности как условия формирования рыночной экономики. В концептуальном плане это всегда связано, прежде всего, с пересмотром соотношения индивидуально-частных и публичных (в том числе государственных) начал в отношениях собственности, преодолением перекоса в пользу публичных начал.

¹ См.: Авакьян С. А. Вопросы конституционной экономики // Ученые записки юридического факультета. Вып. 4. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та экономики и финансов. 2005. С. 122–124.

Вместе с тем возрождение частных форм реализации отношений собственности не должно вести к отказу от публичных основ их развития, что имело место как тенденция начального этапа экономических преобразований, основанная на романтических представлениях известных реформаторов первой волны о реализации на российской почве идеи «чистого», «классического» рынка. В этом проявилась явная недооценка не только цивилизационных экономических законов, но и исторических корней национальной логики развития отношений собственности в России.

Речь идет о поиске разумной меры приватизации объектов государственной и муниципальной собственности, мере «распыления» экономической власти на основе активно развивающихся отчужденных ее форм в виде частного капитала, в том числе, к сожалению, и криминального.

При этом следует учитывать, что в России данные процессы и, соответственно, решение кардинального вопроса о соотношении в экономике частных и публичных начал протекают в принципиально иной исторической последовательности и в иных временных рамках, чем это было характерно для европейских государств. В первую очередь это касается соотношения экономической и политической власти, обретения юридической и фактической самостоятельности экономической власти, что исторически связано с преодолением неэкономического принуждения личности. В западных странах эти процессы, связанные с формированием социально-политически отчужденной экономической власти, прошли длительный путь развития, на протяжении не одного столетия. Отдельные же приватизационные мероприятия, которые происходили в последующие периоды, в том числе и в новое время, есть всего лишь «уточнение» границ функционирования экономической власти. Главное же значение для постиндустриальных обществ имеет интеграция (включая интернационализацию) и социализация экономической власти. А это означает не только освобождение экономической власти от

политических оков, но и постепенное преодоление ее социального отчуждения, возврат к обществу (но не слияние с политической властью!) для решения социальных задач в соответствии с требованиями социального государства и социального рыночного хозяйства, а, соответственно, и укрепление публичных начал в отношениях собственности посредством самых различных организационно-правовых форм «экономического участия» граждан в рыночном хозяйстве.

Наиболее полно такой подход к отношениям собственности в настоящее время проявляется в Европе. На формально-юридическом уровне он получил закрепление в *Протоколе №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* и развивается в практике Европейского суда по правам человека. Статья 1 Протокола, гарантирующая право собственности, предусматривает: «Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов» (курсив мой. — Н. Б.). В последующем Европейский суд по правам человека дал подробное толкование нормативного содержания данной статьи Протокола №1¹.

Европейский Суд выработал также важные критерии оценки ограничений права собственности требованиями Конвенции. Он исходит из того, что, исследуя вопрос о

¹ Такая позиция впервые была выражена в решении по делу Спорронг и Лоннрот против Швеции. См. подробнее: Старженецкий В. В. Россия и Совет Европы: право собственности. М.: ИД «Городец», 2004.

вмешательстве в право собственности, надлежит определить, является ли такое вмешательство обоснованным, то есть преследует ли оно законную цель в интересах общества, во всеобщих интересах¹. Но только того факта, что вмешательство в право собственности преследует законную цель, недостаточно. «... Суд должен определить, было ли соблюдено справедливое равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты прав личности... Стремление к такому равновесию присуще Конвенции в целом и отражено также в структуре ст. 1 Протокола №1» (выделено курсивом мною. — Н.Б.). Подход, предполагающий нахождение оптимального равновесия, баланса частных и общественных интересов при решении вопроса о допустимости ограничения права собственности, последовательно применялся Европейским Судом и в других решениях (например, решение от 16 декабря 1992 года по делу Нимитц (Niemietz) против Германии, от 24 июня 1993 года по делу Папамихалопулос (Paramichalopoulos) и другие против Греции, от 20 ноября 1995 года по делу «Прессос Компания Навьера А.О.» (Pressos Compania Naviera S. A.) и другие против Бельгии, от 16 сентября 1996 года по делу Акдивар (Akdivar) и другие против Турции, от 18 декабря 1996 года по делу Лозиду (Loizidou) против Турции, от 27.11.2007 г. по делу Населенный пункт Урбарска (Urbarska obec Trencianske Biskupice) против Словакии» и др.

Таким образом, произошли существенные изменения в понимании экономической власти и пределов экономической свободы. Основным критерием при оценке справедливости ограничений права собственности являются вовсе не индивидуальные интересы собственника, как это было ранее, а надлежащий баланс его (собственника) и публичных интересов. Из этого исходит и КС РФ. Вместе с

¹ Решение Европейского Суда по правам человека по делу Джеймс против Соединенного Королевства, А98 (1986), п. 46

тем нам еще предстоит найти оптимальный баланс между тенденциями *капитализации постсоциалистической собственности и социализации капитала*, явившегося результатом периода его первоначального (читай: в том числе криминального) накопления. В России (в отличие от европейских стран) экономическая власть всегда находилась в подчиненном положении по отношению к политической. Исходя из сложившихся условий ее развития, выдвигаются различные предложения и концепции преобразований экономики и отношений собственности, в основе которых чаще всего стоит проблема поиска оптимального сочетания свободы и личной инициативы, частной собственности и предпринимательства, с одной стороны, и социальной справедливости, гарантирования определенного минимума социальных благ всем членам общества, с другой¹.

В этом плане становится очевидным, что при всем многообразии оценок теории и практики преобразовательных процессов, происходящих в нашей стране, идея сочетания индивидуально-личного и общественного, публичного является основополагающей в контексте вызова современной эпохи. Есть основание говорить о тенденции формирования в России *общественно-индивидуального типа собственности*². Он развивается на многоукладной,

¹ Одной из таких концепций является предложенная академиком В.С.Нерсесянцем теория гражданской собственности как «персонифицированной доли каждого собственника-гражданина в общей собственности всего народа», на основе которой возможно преодоление недостатков известных двух типов общественно-экономического устройства — капитализма и социализма и переход от них к новому, более высокому типу общественных отношений — к «цивилизму». См.: Нерсесянц В. С. Право гражданской собственности как основа цивилизма: концепция общественного договора // Журнал российского права. 2001. №6; его же: Право — математика свободы. М.: Юристъ, 1996.

² См.: Зинченко С. А., Бондарь Н. С. Собственность — свобода — право. Ростов н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 1995. С. 96–99. В этом же контексте следует оценивать подходы, заключающиеся, например, в стремлении раскрыть природу права частной собственности на основе соотношения в ней публичных и частных характеристик, показать диалектику публичной и частной собственности (см.: Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004).

плюралистической экономической основе: на постсоциалистических, капиталистических, докапиталистических (неразвитых формах рыночного хозяйства в отдельных секторах экономики), криминально-капиталистических и иных формах социально-экономической жизни.

Общественно-индивидуальный тип собственности носит всеобщий, всеобъемлющий характер. Он включает в себя отношения, складывающиеся в сфере не только материального, но и духовного производства, равно как и воспроизводства самой человеческой личности. В этом плане и принадлежность человека обществу, вхождение его в данное общество через территориальные формы поселенческой (сельской, городской) организации жизни могут рассматриваться в качестве социализированной собственности, ибо это есть отношение индивида (местных сообществ) к условиям воспроизводства и существования как к своим.

Общественно-индивидуальные начала в отношениях собственности характеризуют в этом плане достигнутый уровень свободы и самоорганизации общества в экономической и как ее продолжение — в социально-политической сфере, а сама экономика, хозяйство такого типа как раз и могут рассматриваться как синтез свободы и экономической власти. Одновременно сама природа личной и коллективной (общинной) свободы определяется глубинными экономическими явлениями, отношениями собственности. Исторический прогресс свободы и демократии свидетельствует о том, что эти процессы являются естественно-историческим отражением зрелости индивидуально-частных и общественно-государственных начал в отношениях собственности. Конституционная демократия невозможна без оптимального сочетания в хозяйственно-экономической жизни публичных и частных интересов.

В этом плане собственность является одной из форм выражения свободы и самоорганизации населения; индивидуально-общественный тип собственности образует собой экономическую основу демократических форм самоор-

ганизации социальной жизни на основе принципов свободы, сочетания социальных (общественных) и властно-правовых регуляторов жизни. Именно в отношениях собственности, касающихся глубоких основ повседневной человеческой жизни, проявляются важнейшие особенности демократии, индивидуальных и коллективных прав граждан.

Поэтому при анализе проблем демократии и прав человека важно учитывать все возможные формы собственности и их взаимопроникающие элементы. Особое значение имеет здесь вынесение на первый план как конституционного, так и гражданского-правового регулирования личностных моментов отношений собственности, характеризующих положение гражданина как собственника, субъекта хозяйственной деятельности (в различных формах ее проявления), участника распределительных отношений и, естественно, потребителя материальных и духовных благ. Это находит свое отражение и в институтах конституционного строя (ст. 8, 9, 7), и в компетенционных нормах конституционных органов власти, и, особенно детально, в институтах экономических, социальных и культурных прав человека и гражданина (ст. 34–44 Конституции РФ).

В системе нормативно-правового регулирования отношений собственности важными остаются вопросы установления пределов реализации публичных, корпоративных и частных интересов, что подтверждается в том числе практикой КС РФ.

Так, рассматривая дело по жалобе заявителя о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», КС РФ указал, что регулируемая названным законом процедура принятия решения о порядке владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности, которое принимается большинством голосов на общем собрании собственников, адекватна избранной законодателем модели реализации собственниками права на выделение земельных участков в счет своих земельных

долей, построенной на признании автономии воли каждого собственника и уважении его права самостоятельно распоряжаться принадлежащим ему имуществом, и не противоречит конституционному принципу справедливости. Вводя такое регулирование, федеральный законодатель руководствовался конституционным принципом пропорциональности, с тем чтобы соблюсти баланс частных и публичных интересов и обеспечить реализацию конституционного права граждан иметь в частной собственности землю, не нарушая сложившиеся в сельском хозяйстве технологические связи. В соответствии с ранее сформулированной правовой позицией КС РФ применительно к порядку голосования и принятия решений на заседании объединения кредиторов (Постановление от 22 июля 2002 г. №14-П), принятие решения большинством голосов кредиторов с учетом принадлежащих им сумм имущественных требований является демократической процедурой; данная процедура не может рассматриваться как нарушение конституционных принципов равноправия и юридического равенства (статья 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации), конкретизацией которых выступает принцип равенства прав всех участников гражданско-правовых отношений, закрепленный в пункте 1 статьи 1 ГК Российской Федерации¹.

В другом Постановлении КС РФ также отметил, что предназначение права собственности как гарантируемого и охраняемого Конституцией РФ субъективного права состоит в том, чтобы обеспечить его обладателям определенную степень свободы в экономической сфере. Вместе с тем

¹ См.: Постановление КС РФ от 30 января 2009 г. №1-П по делу о проверки конституционности положений пп. 2, 3 и 4 ст. 13 и абз. второго п. 1.1 ст. 14 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». // СЗ РФ. 2009, №7, ст. 889; Постановление КС РФ от 22.04.2014 №12-П По делу о проверке конституционности пунктов 2–6 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой граждан В. Л. Герасименко и Л. Н. Герасименко // СЗ РФ. 2014. №17. ст. 2081; Определение КС РФ от 28.01.2016 №174-О.

в рамках правового регулирования отношений собственности это право в силу Конституции РФ (статья 71, пункт «в»; статья 55, часть 3) может быть ограничено законодателем в установленных ею целях, т. е. с учетом основных конституционных ценностей. Вытекающее из взаимосвязанных положений статей 7 (часть 1), 8 (часть 2) и 17 (часть 3) Конституции РФ требование о необходимости соотношения принадлежащего лицу права собственности с правами и свободами других лиц означает, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, если они не противоречат закону и иным правовым актам и не нарушают права и законные интересы третьих лиц. Тем самым право собственности в пределах, определенных Конституцией РФ, предполагает не только возможность реализации собственником составляющих это право правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом, но и несение бремени содержания принадлежащего ему имущества (статья 210 ГК Российской Федерации).

Регламентируя содержание права собственности и обеспечивая защиту здоровья, прав и законных интересов других лиц посредством возложения на собственников дополнительных обязанностей и обременений, связанных с обладанием имуществом, федеральный законодатель должен учитывать также особые характеристики находящихся в собственности объектов, использование которых связано с повышенной опасностью для окружающих¹. Так, в одном из решений КС РФ указал, что реа-

¹ См.: Постановление КС РФ от 31 мая 2005 г. №6-П по делу о проверке конституционности ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами государственного собрания — Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной думы, группы депутатов Государственной думы и жалобой гражданки С. Н. Шевцова. // СЗ РФ. 2005, №23, ст. 2311; Постановление КС РФ от 22.04.2011 №5-П по делу о проверке конституционности положения пункта 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» в связи с жалобой гражданки Г. В. Шкинухой // 2011. №18. Ст. 2697.

лизация права собственности в отношении транспортных средств при их использовании по назначению имеет свои особенности, которые определены спецификой их правового режима, связанной с их техническими параметрами как предметов, представляющих повышенную опасность для жизни, здоровья, имущества третьих лиц, и подлежит поэтому регламентации нормами не только гражданского, но и административного законодательства. Государственная регистрация транспортных средств в подразделениях ГИБДД, предусмотренная Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» (пункт 3 статьи 15) как обязательное условие для осуществления собственниками принадлежащих им имущественных прав на автомобили, а именно — для использования в дорожном движении, в определенной степени ограничивает субъективное право собственности. Однако такое ограничение нельзя рассматривать как недопустимое, поскольку оно направлено на защиту здоровья, прав и законных интересов как самих собственников, так и других лиц, в том числе права на обеспечение эффективного противодействия преступлениям и другим правонарушениям, связанным с использованием транспортных средств, а сами по себе регистрационные действия, осуществляемые подразделениями ГИБДД, являются формой административного контроля с целью соблюдения конституционных прав граждан и гарантирования их имущественных интересов. Поэтому обязанность юридических или физических лиц, за которыми зарегистрированы транспортные средства, в случае прекращения их права собственности на транспортные средства, снять их с регистрационного учета, не может быть истолкована как нарушающая конституционные права граждан, поскольку соответствующее положение само по себе направлено на обеспечение и защиту прав и охраняемых законом имущественных интересов граждан — как отчуждающих, так и приобретающих автотранспортное средство, что отвечает требованиям

справедливости, является соразмерным конституционно закрепленным целям¹.

Принципиальный, конституционно значимый характер проблем сочетания частных и публичных начал в регулировании отношений собственности проявляется в конечном счете и в вопросе о взаимоотношениях собственности, бизнеса с политической властью.

3.5. САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ — КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Гармонизация политической и экономической власти в соотношении со свободой — первостепенная задача современного конституционализма. Сегодня перед Россией, как и перед многими другими государствами мира, остро стоят задачи преодоления кризисных явлений в экономике и финансовой сфере и перехода к устойчивому государственному развитию. Их решение предполагает существенное наращивание государственно-правовой деятельности, что, в свою очередь, значительно обостряет противоречия между политической и экономической властью, властью и свободой. Современная ситуация требует повышенной активности не только субъектов хозяйственной деятельности, но и государственного аппарата, в том числе в области финансово-экономических отношений. Это, однако, может иметь самые различные, в том числе негативные последствия — как сужение самостоятельности хозяйствующих субъектов, так и определенное «сращивание» политических и экономических субъектов на базе общности финансово-политических интересов: капитал способствует вхождению во власть, что, в свою очередь, вознаграждается определенного рода (внеконкурентными) преференциями и преимуществами.

¹ Определение КС РФ от 7 декабря 2006 г. №544-О // ВКС РФ. 2007. №3.

Между тем многовековой исторический опыт свидетельствует, что условием и предпосылкой успешного развития эффективной и социально ответственной экономики является «отпочкование» собственности от власти, дистанцирование экономической власти от политической. Цивилизованный рынок, основанный на принципах конституционной экономики, предполагает отношения относительно самостоятельного функционирования государственной (политической) власти и собственности (экономической власти) при наличии линий и сфер их активного взаимодействия. Поэтому современные реалии, характеризующиеся глубокими метаморфозами институтов собственности и власти, таковы, что отношения экономической и политической власти, собственности и государства находятся в системе активного взаимодействия и конкуренции.

Дистанцирование экономической власти от политической стало в свое время величайшим достижением нового буржуазного строя, основанного на принципах конституционализма. «Развод» политической и экономической власти стал первым и в конечном счете решающим шагом на пути формирования начал современного конституционализма. В связи с этим чрезвычайно актуальной является конституционная по своей природе проблема оптимальной удаленности собственности от власти для всех современных государственных систем, в особенности — молодых демократий, провозгласивших приверженность ценностям конституционализма. Только в условиях, когда политическая власть отделяется от экономической власти, появляются условия для относительно самостоятельного развития отраслей частного и публичного права и в конечном счете правового прогресса на основе ценностей свободы, политической и экономической демократии, гражданского общества и правового государства.

Нельзя, однако, не учитывать, что в современных условиях перехода к постиндустриальному обществу воз-

никает *новое глобальное конституционное противоречие в отношениях власти и собственности*, проявляющееся в очередном витке сближения и порой слияния политической и экономической властей, что означает как бы возврат политической власти в свое исходное состояние. Это происходит на фоне углубления корпоративной «демократии», которая как раз и характеризуется слиянием политического, экономического, административного потенциала, его умножением на потенциал теневой экономики, коррупцией, криминализацией политической и экономической сфер; это ведет к искажению самой сути, природы суверенной государственной власти, к отрицанию основополагающих ценностей современного конституционализма, что становится «более опасно для общественной системы, чем тоталитарная система»¹.

Особое значение приобретают соответствующие проблемы, связанные с соотношением экономической и политической власти, для поиска оптимальной модели развития рыночной экономики в условиях России, что объясняется, по крайней мере, двумя причинами.

Во-первых, речь идет об исторических, имеющих глубокие корни, особенностях становления и развития отношений собственности и экономической свободы в России. Это связано, прежде всего, с особенностями соотношения частных и публичных (государственных) начал, а соответственно, и с особенностями исторических форм взаимоотношений экономической и политической властей в России. При исторически существовавшей структуре собственности, когда государство брало на себя основную нагрузку, выполняя как объективно необходимые функции по ведению общих дел, так и те, которые в рыночной экономике традиционно относятся к сфере хозяйственной (товарно-денежной) саморегуляции, в России экономичес-

¹ Арутюнян Г. Угрозы корпоративной демократии // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Вып. 3 (33). Ереван, 2006. С. 41–42.

кая власть не была обособлена в качестве относительно самостоятельной формы власти. Причем это имеет значительно более глубокие национально-исторические корни, чем практика социалистического строительства: государственная социалистическая модель управления экономикой в свое время лишь усилила процессы слияния политической и экономической властей.

Во-вторых, навязанные России неолиберальные модели приватизации государственной собственности и рыночных преобразований создали предельно благоприятные условия (вольно или невольно?) для сращивания политической и экономической властей: формирование крупного капитала частных собственников в виде производственных, финансовых и иных активов стало в этих условиях во многом присвоением так называемой политической ренты. В результате возник уникальный симбиоз корпоративного бизнеса с чиновничье-бюрократическими структурами государства, что привело к возникновению нового качества как экономических, так и политических отношений, в том числе тех отношений, которые попадают в сферу не только частноправового, но и публично-правового, включая конституционное, регулирования.

Поэтому одним из важных условий развития реальных рыночных отношений является не просто переход от несвободы к свободе (что порой повторяется как некое заклинание), а прежде всего *переход от одной системы власти* (основанной на слиянии политики и экономики) *к другой системе*, предполагающей относительную самостоятельность, «разведение» экономической и политической властей. Только на этой основе становится возможным использование созидательного рыночного потенциала экономической свободы. Противопоставлять же власть и свободу, представляя, таким образом, что рыночная экономика — это «свободная» экономика, в том числе от власти и каких-либо инструментов административного влияния, было бы методологически ошибочно. Не слу-

чайно в своей работе, посвященной анализу трансформационных процессов в экономике, М. Олсон писал: «Нам сейчас необходима теория, в центре внимания которой была бы власть, базирующаяся на принуждении, а также те выгоды, которые она приносит, теория, объясняющая поведенческие мотивы к получению власти, основанной на принуждении, и побудительные мотивы, стоящие перед теми, кто ею уже обладает»¹.

В этих условиях существенно возрастает потребность в формировании эффективных институциональных механизмов взаимодействия бизнеса со всеми уровнями публичной власти: федеральной, региональной, муниципальной. Это становится возможным лишь на основе достижения и поддержания определенной автономии и цивилизованного обособления экономической и политической властей, что должно проявляться не просто в наращивании нормативного массива, регулирующего финансово-экономические отношения и взаимоотношения бизнеса и власти, а, прежде всего, в планомерном внедрении конституционных принципов и ценностей в сферу публичной власти, с одной стороны, и в финансово-экономическую систему — с другой.

В этом плане нельзя не отметить, что соответствующая проблематика получает свое отражение и в деятельности КС РФ (главным образом, в опосредованной форме, ввиду специфических характеристик и предназначения конституционного правосудия). Так, еще в Постановлении от 28 апреля 1992 года №4-П по делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года №2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам»², КС РФ указал на то, что совмещение одной и той же организацией выполнения властных управленческих и коммерческих функций

¹ Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период // Экономика и математические методы. 1995. Т. 31. Вып. 4. С. 54.

² СЗ РФ. 1992. №21. Ст. 1141.

отстает от конституционного принципа экономической системы Российской Федерации, согласно которому государство обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма; в этом же решении, однако, Суд не исключил возможности наделения тех или иных общественных объединений полномочиями государственных органов, если это обусловлено необходимостью обеспечения прав и свобод человека и гражданина, выполнением международных обязательств Российской Федерации.

Данный подход получил свое развитие в практике КС РФ, основанной на положениях новой российской Конституции. В Определении от 1 октября 1998 года №168-О¹ ясно и недвусмысленно констатировал, что по смыслу Конституции РФ (статья 34, часть 1), одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли; государство не наделяется полномочиями по управлению объектами частной собственности, — согласно Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральная государственная собственность и управление ею (пункт «д» статьи 71). Исходя из этого, Суд заключил, что запрет осуществлять права и обязанности доверительных управляющих, установленный оспариваемыми нормами для публично-правовых образований, государственных органов и органов местного самоуправления, не является нарушением или ограничением конституционного права частной собственности. Этим, однако, как следует из ряда других решений КС РФ, не исключается возможность публично-правовых образований участвовать в гражданских правоотношениях, но лишь в качестве субъектов со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов

¹ ВКС РФ. 1999. №1.

гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы; при этом, по смыслу пункта 2 статьи 124 ГК РФ, к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов¹.

При этом, согласно Постановлению КС РФ от 19 декабря 2005 года №12-П², федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты, реализующие в том числе экономическую деятельность. Соответствующее полномочие федерального законодателя опирается на взаимосвязанные положения статей 32 (часть 1), 34 (часть 1) и 37 (часть 1) Конституции РФ, по смыслу которых граждане, чей труд свободен, вправе принимать непосредственное участие в управлении делами государства, в том числе в экономической сфере, на началах самоорганизации, самоуправления и саморегулирования. Такая деятельность граждан во всяком случае подконтрольна государству, определяющему исходя из баланса конституционно защищаемых ценностей правовые основы и процедуры ее осуществления, с тем чтобы исключить возможность нарушений прав как членов саморегулируемых организаций, так и других лиц.

Приведенные правовые позиции КС РФ, базируясь на конституционно значимых принципах разделения политической и экономической власти, недопустимости их слияния, сращивания, и, в то же время, их гармонического баланса, ориентированы, главным образом, на недопущение подчинения политической властью власти

¹ См.: Определение КС РФ от 4 декабря 1997 г. №139-О; Определение КС РФ от 2 ноября 2006 г. №540-О // ВКС РФ. 2007. №2.

² См.: Постановление КС РФ от 19 декабря 2005 г. №12-П // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 335.

экономической. Выделение данного аспекта, думается, не случайно, имея в виду генезис современной национальной экономики, ее историческую ретроспективу. В то же время, в практике федерального конституционного правосудия, хотя и менее заметно (в количественном плане), отражен и другой аспект названных конституционных принципов, исключающий внеправовое влияние экономической власти на принятие политических решений. Наиболее ярким примером здесь может служить сформулированная в одном из решений КС РФ правовая позиция, согласно которой недопустимо распространение договорных отношений и лежащих в их основе принципов на те области социальной жизнедеятельности, которые связаны с реализацией государственной власти; поскольку органы государственной власти и их должностные лица обеспечивают осуществление народом своей власти, их деятельность (как сама по себе, так и ее результаты) не может быть предметом частноправового регулирования, так же как и реализация гражданских прав и обязанностей не может предопределять конкретные решения и действия органов государственной власти и должностных лиц¹.

При этом обеспечение основанного на конституционных принципах и ценностях сбалансированного соотношения политической и экономической властей должно достигаться с учетом конкретно-исторического контекста. Так, вхождение Крыма в состав Российской Федерации и необходимость преодоления связанных с этим факторов возросшей геополитической и финансово-экономической напряженности, потребности интенсивного обеспечения интеграции Крыма в государственно-правовое пространство России предопределили особенности правового регулирования и практики хозяйственно-имущественных

¹ См.: Постановление КС РФ от 23 января 2007 г. №1-П // СЗ РФ. 2007. №6. Ст. 828.

отношений, включая прежде всего определение статуса имущества, в том числе объектов недвижимости, а также имущественных комплексов, находившихся в частной либо публичной собственности до 17 марта 2014 г. Экономическая и юридическая направленность актов органов государственной власти Республики Крым и города Севастополя заключалась в данном случае в смене собственника определенного имущества. В качестве механизма смены собственника было избрано включение соответствующего имущества в перечень, утверждаемый уполномоченным органом власти полуострова (например, Закон Республики Крым от 31 июля 2014 г. №38-ЗРК (в ред. от 22 апреля 2016 г.) «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым»¹, Постановление Государственного Совета Республики Крым от 30 марта 2014 г. №2085–6/14 (в ред. от 25 декабря 2015 г.) «О вопросах управления собственностью Республики Крым»², Постановление Правительства Севастополя от 28 февраля 2015 г. №118-ПП «О некоторых вопросах национализации имущества»³, Постановление Правительства Севастополя от 28 февраля 2015 года №123-ПП «О некоторых вопросах национализации имущества»⁴). В итоге в собственность Республики Крым и города Севастополя было переведено имущество более 250 предприятий, в том числе частных организаций. Судебная практика оспаривания включения конкретных организаций в перечень национализируемого имущества пошла по пути признания того, что оспаривание решения государственного органа в данном случае не может обеспечить восстановление права собственности, и у бывших собственников есть возможность добиваться в исковом порядке возмещения вреда, причиненного органом влас-

¹ См.: Крымские известия. 2014. 1 августа.

² См.: Крымские известия. 2014. 16 мая.

³ См.: Севастопольские известия. 2015. 4 марта.

⁴ См.: СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

ти. Эти проблемы вышли и на уровень конституционного правосудия.

Рассматривая жалобу ПАО «Крымхлеб» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем третьим части 1 и частью 3 статьи 2–1 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым», как позволяющих лишать собственника принадлежащего ему имущества во внесудебном порядке и без какой-либо компенсации, КС РФ пришел к выводу, что оспариваемое законоположение «действует в системном единстве с нормами Конституции РФ, гарантирующими конституционную защиту и неприкосновенность частной собственности»; само по себе предусмотренное им регулирование не предопределяет его распространение на отношения с участием иных субъектов, помимо субъектов, реализующих право собственности Украины, профсоюзных и иных общественных организаций Украины, не имевших подразделений на территории Республики Крым по состоянию на 17 марта 2014 года, в том числе на физических и юридических лиц, включая иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, право собственности которых на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества на территории Республики Крым возникло до 17 марта 2014 года (Определение от 10 марта 2016 года №443-О). Вместе с тем КС РФ не нашел основания для принятия жалобы к рассмотрению, поскольку в рамках рассмотрения арбитражными судами конкретного дела с участием ПАО «Крымхлеб» не было доказательств принадлежности заявителю спорного имущества. Соответственно, КС РФ исходил из того, что вхождение Крыма в состав Российской Федерации может определять известную специфику отношений между частными субъектами, а также между ними и государством, особенности соотношения в них частноправовых и публично-правовых, императив-

ных и диспозитивных начал, влиять на формирование конкретного механизма реализации конституционных гарантий собственности, но в то же время сами по себе соответствующие конституционные гарантии, включая возможность принудительного отчуждения имущества для государственных нужд только при условии предварительного и равноценного возмещения, не могут быть умалены.

Заложенный в этом Определении КС РФ принципиальный подход по сути был воспринят и нашел реализацию в рамках инициированного по поручению Правительства РФ процесса разработки на уровне властей Крыма механизма возврата имущества, которое до перехода в собственность Республики Крым и города Севастополя принадлежало частным лицам. Смысл поручения, направленного на «исключение нарушения прав граждан и организаций, находящихся на территории Республики Крым и города Севастополя», состоит в том, что решение о национализации действительно «было в каком-то смысле вынужденное» и касалось «не только объектов жизнеобеспечения, по которым это решение принималось обязательно, но и тех объектов, по которым были спорные ситуации»; учитывая достаточно большое количество обращений в суды разных инстанций, понадобилось разработать «механизмы, в том числе досудебного урегулирования, чтобы были какие-то критерии, по которым такие дела власти Республики Крым и Севастополя смогут рассматривать»¹.

При всей важности проблемы разграничения политической и экономической власти, обеспечения их относительной самостоятельности, в том числе при решении более конкретных вопросов приватизации и других проблем рыночных преобразований, следует при-

¹ См.: Правительство поручило создать механизм пересмотра национализации в Крыму // URL: <http://www.rbc.ru/politics/06/06/2016/575572bd9a7947325b5b71e2>.

знать, что это не является самоцелью; это лишь условие, средство формирования цивилизованных социально-экономических, политических отношений в соответствии с принципами реальной свободы как основы социального прогресса, направленного на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека. Из этого необходимо исходить и при выработке организационно-правовых механизмов разрешения противоречий между экономической и политической властью в условиях современных конституционно-правовых реалий и новой системы организации социально-экономических отношений. На конституционном уровне, применительно к Основному Закону России, это проявляется, например, в рамках коллизийного *соотношения универсального конституционного принципа конкуренции*, имеющего как экономическое (статьи 8, 34 Конституции РФ), так и политическое (статьи 10, 13) содержание, с реальными тенденциями, направленными на *монополизацию политической и экономической власти*, что проявляется в процессах централизации государственного управления, концентрации публично-властных полномочий на уровне государственных, в том числе региональных, структур в ущерб самостоятельности местного самоуправления и развития местного (муниципального) хозяйства¹, с одной стороны, образование олигархических экономических структур, с другой.

В этом плане конституционное значение приобретает формирование эффективных механизмов разрешения противоречий между бизнесом и политической властью, где особая роль принадлежит финансово-экономическим средствам, воплощающим своего рода особую, денежную власть.

¹ См. об этом: Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 6. Ростов н/Д: Профпресс, 2016. С. 115–138.

3.6. ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА КАК ВОПЛОЩЕНИЕ «ДЕНЕЖНОЙ» ВЛАСТИ

Летом 2016 г. социологи провели интернет-опрос: граждан России, Белоруссии, Казахстана и Украины попросили назвать слово, с которым у них ассоциируется понятие «власть». На первом месте оказалось слово «деньги» и уже на втором — «сила»¹.

Нет сомнений, что деньги имеют непосредственное отношение к условиям функционирования и эффективности деятельности всей системы государственности, всех ветвей власти, их органов, организаций и учреждений; тот, кто контролирует денежные потоки и распределение кредитов, может способствовать разграничению либо «связыванию», концентрации основных функций политического и экономического властвования под одной, своей крышей², что в конечном счете ведет к дистанцированию или, напротив, к слиянию политической и экономической власти.

В Российской Федерации финансово-экономическую («денежную») власть олицетворяет в своей основе *Центральный банк РФ* (далее — ЦБ РФ), который в соответствии со своим конституционно-правовым статусом, определенным статьей 75 Конституции РФ, располагает исключительным правом на осуществление денежной эмиссии и — в качестве своей основной функции — защиту и обеспечение устойчивости рубля. Как указывал в ряде своих решений КС РФ, данные полномочия Центрального банка РФ по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация

¹ См.: Веллер М. Сделать мир хорошим // Аргументы и факты. 2016. 28.09–04.10. №39 (1872). С. 3.

² См.: Мартыненко В. В. Кальдера государственной власти. М.: Изд-во ИСПИ РАН, 2005. С. 197–198; Голубев С. А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М.: Юстицинформ, 2004.

предполагает применение мер государственного принуждения, и они осуществляются независимо от иных органов власти¹. При этом ЦБ РФ наделен нормотворческими полномочиями, которые предполагают исключительные права и обязанности ЦБ РФ по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования.

Свои полномочия ЦБ РФ осуществляет независимо от других органов государственной власти, что, как показывает опыт организации центральных банков в зарубежных странах, является объективной необходимостью для эффективного решения данным органом возложенных на него задач. Политический же контроль над центральными банками со стороны других органов государственной власти не дает каких-либо положительных результатов в деле кредитования реального сектора экономики, уменьшения безработицы, обеспечения общего экономического роста².

Вместе с тем особый конституционно-правовой статус ЦБ РФ не только не исключает, а, напротив, предполагает связанность его деятельности конституционными принципами и нормами, в том числе обеспечивающими справедливую конкурентную экономическую среду.

Из этого исходит и КС РФ, который указывал³, в частности, следующее. В силу верховенства Конституции РФ и федеральных законов (ст. 4, ч. 2, Конституции РФ) на ЦБ РФ в процессе осуществления им своих функций, в пол-

¹ См.: Определение КС РФ от 14 декабря 2000 г. №268-О // ВКС. 2001. №2; Определение КС РФ от 20 декабря 2005 г. №487-О.

² См.: Приходина Ю. А. Критерии независимости центральных банков: Третий Рим или третий мир? // Очерки конституционной экономики: Статус Банка России / Отв. ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский. М.: Юстициформ. 2001. С. 104; Неверова Н. В. О принципе независимости в деятельности Центрального банка Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. №3. С. 122–128.

³ См.: Определение КС РФ от 15 января 2003 г. №45-О // ВКС РФ. 2003. №3.

ной мере распространяются конституционные принципы свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (ст. 8, ч. 1, Конституции РФ). Экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, не допускается (ст. 34, ч. 2 Конституции РФ). Данное конституционное требование находит свое развитие в антимонопольном законодательстве, в том числе в Федеральном законе «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», в силу которого ЦБ РФ наряду с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты и/или совершать действия, ограничивающие конкуренцию на рынке финансовых услуг, а именно необоснованно препятствовать созданию новых финансовых организаций на рынке финансовых услуг, ограничивать иначе, как на основании федерального закона, доступ финансовых организаций на рынок финансовых услуг или устранять с него финансовые организации, препятствовать деятельности финансовых организаций на рынке финансовых услуг, устанавливать нормы, ограничивающие потребителям финансовых услуг выбор финансовых организаций, которые их предоставляют, предоставлять одной или нескольким финансовым организациям льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим финансовым организациям, работающим на одном и том же рынке финансовых услуг (ст. 12). Эти запреты, как направленные на достижение указанных конституционных целей поддержки конкуренции и недопустимости монополизации, не умаляют независимый статус ЦБ РФ, не нарушают его конституционные полномочия.

Вместе с тем повышенная значимость возложенных на ЦБ РФ функций предполагает обеспечение прозрачности, транспарентности его деятельности, подконтрольности

принимаемых им решений гражданскому обществу. Такой подход в российской конституционно-правовой системе обоснован КС РФ, который в одном из своих постановлений сформулировал правовую позицию в отношении гражданского контроля за финансовой деятельностью государства как таковой и имеющую общее значение. Суд отметил, что из Конституции РФ, ее ст. 1 (ч. 1), 3 (ч. 1 и 2), 24 (ч. 2), 32 (ч. 1) следует, что финансовое регулирование, бюджетная система Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово-экономических решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации. Это, по мнению Суда, способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов¹.

Сформулированные в решениях КС РФ правовые позиции, ориентируют законодателя и правоприменительные органы на повышение качества устанавливаемых федеральным банковским законодательством правовых норм и достижение режима подлинной конституционной законности в указанной сфере. Так, предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ явились нормы ГК РФ (п. 2 ст. 811 ГК РФ) в части, касающейся порядка возврата суммы займа в случае нарушения заемщиком сроков, установленных для возврата очередной части займа. Оспариваемые положения указанной нормы ГК РФ были применены к отношениям ипотечного кредитования, возникшим между заявителем и коммерческим банком (далее — Банк), в результате которых Банк в связи с нарушением заемщиком сроков выплаты очередной суммы займа, потребовал досрочного возврата всей оставшейся суммы займа вместе с причитающимися процентами.

¹ См.: Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. №12-П // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803.

Как указал в своем решении КС РФ, ГК РФ дает широкий и открытый перечень оснований возникновения субъективных прав и обязанностей между участниками гражданского оборота (статья 8), в том числе между гражданами (физическими лицами) и юридическими лицами, которые свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых его условий, не противоречащих законодательству (пункт 2 статьи 1), участвуют в гражданских отношениях с учетом автономии их воли и имущественной самостоятельности (статья 2) и по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права (статья 9).

Правовое регулирование, основанное на использовании дозволенных правовых форм для удовлетворения интересов кредитора без ущемления прав заемщика в случае невозврата обеспеченного залогом долга, направлено на достижение реального баланса интересов обеих сторон. Предоставляя кредитору возможность получения компенсаций в счет предполагаемого дохода, не полученного из-за действий должника, законодатель исходит из необходимости учета фактических обстоятельств (наличия и исследования уважительных причин допущенных нарушений обязательств), а также юридических обстоятельств (периода просрочки, суммы просрочки, вины одной из сторон), что позволяет соблюсти паритетность в отношениях между сторонами, в том числе при неисполнении или ненадлежащем исполнении заемщиком своих обязанностей по договору, как это вытекает из конституционного принципа равенства (статья 19, часть 1, Конституции РФ), в силу чего пункт 2 статьи 811 ГК РФ не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя¹.

В отношении прав вкладчиков, являющихся кредиторами кредитных организаций, связанных мировым соглашением, заключенным в условиях реструктуризации кре-

¹ Определение КС РФ от 15 января 2009 г. №243-О-О.

дитных организаций, КС РФ в Постановлении от 22 июля 2002 года разъяснил, что положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» устанавливают обязательность мирового соглашения для всех лиц, участвующих в нем, и недопустимость одностороннего отказа от его исполнения как необходимое условие удовлетворения должником требований кредиторов в интересах всех групп кредиторов, поскольку удовлетворение требований отдельно по каждому обязательству невозможно. Это правило применимо и к отношениям по заключению и утверждению мирового соглашения при реструктуризации кредитных организаций. Кредиторы, имеющие выданные на основании судебных решений исполнительные листы об удовлетворении их имущественных требований к кредитной организации, также входят в число участников мирового соглашения, и их требования подлежат внесению в реестр требований кредиторов. Мировое соглашение, закрепляющее для таких кредиторов изменение способа и порядка исполнения соответствующего судебного решения, обуславливает отсрочку исполнения обязательств должника (кредитной организации).

Кроме того, предусмотренное Федеральным законом «О реструктуризации кредитных организаций» удовлетворение требований кредиторов к кредитной организации лишь в рамках мирового соглашения является не только соразмерным ограничением, но и обязательным условием, без которого не может быть исключено не основанное на законе предпочтение в очередности удовлетворения одинаковых по своей природе требований одних кредиторов перед другими. Иное противоречило бы статьям 17 (ч. 3) и 19 Конституции Российской Федерации¹.

Важно при этом учитывать, что отдельным видам противоречий между политической и экономической властью, как и уровням их развития, соответствуют

¹ Определение КС РФ от 19 декабря 2005 г. №524-О.

свои, специфические способы правового воздействия на них, начиная от возможности (и необходимости!) максимального использования позитивного регулирования несовпадающих интересов и противоречий между субъектами политической и экономической власти, создания правовых условий для достижения оптимального сочетания, гармонизации взаимоотношений сторон конфликтной ситуации, вплоть до жесткого запретительного (в том числе санкционного) воздействия на противоречия и конфликты между соответствующими субъектами, что может проявляться не только в виде антиобщественных действий, преступлений, но и, например, монополизации и недобросовестной конкуренции (ч. 2 ст. 34). Каждый из этих методов находит свое воплощение в конкретных правовых нормах и институтах различных отраслей права, имеющих в конечном счете конституционное обоснование.

Одним из важнейших конституционных факторов реализации баланса во взаимоотношениях бизнеса и власти, формирования и использования государством финансовых ресурсов на основе требований равенства и справедливости, гарантирования экономической свободы в соотношении с целями социального благополучия, обеспечения эффективного и законного режима пользования конституционными экономическими правами в непротиворечивом единстве с общими интересами в условиях поддержания стабильности гражданского оборота и высокой степени юридической защищенности отношений собственности является *развитие институтов правосудия*, отвечающего критериям независимости, объективности, беспристрастности. В этом плане судебная власть находится в числе основополагающих государственно-правовых инструментов обеспечения благоприятного инвестиционного климата и устойчивого финансово-экономического развития государственности.



4. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИКУ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

4.1. ПРАВОСУДИЕ КАК ФАКТОР ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Правосудие в Российской Федерации осуществляется, как известно, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ). При этом Конституция РФ специально оговаривает в качестве одного из направлений деятельности судебных органов разрешение, в том числе экономических споров (ст. 126).

Важная роль, которую играет судебная система в развитии национальной экономики, неоднократно подчеркивалась на высшем государственно-политическом уровне. В рамках выступлений Президента РФ и проводимых с его участием совещаний по проблемам инвестиционного климата в России не раз отмечалось, что модернизация экономики требует дополнительных шагов по повышению качества работы судебной власти, поскольку эффективный суд является фундаментальным фактором инвестиционной привлекательности страны, обеспечения высокой степени защиты прав хозяйствующих субъектов¹. Вопросы повышения роли судебной системы в реализации государственной политики стимулирования инвестиций становились предметом обсуждения отдель-

¹ См., например: Стенографический отчет о совещании Президента РФ по проблемам инвестиционного климата в России, 2 февраля 2010 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6769>; Выступление Президента РФ Д. А. Медведева на заседании Петербургского международного экономического форума, 17 июня 2011 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/11601>.

ных встреч Президента РФ с представителями судейского сообщества¹. В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию последних лет также акцентировалось внимание на том, что улучшение российского делового климата и обеспечение деофшоризации экономики, включая воздействие на факторы, определяющие выбор юрисдикции в пользу зарубежного, а не национального законодательства, предполагает в первую очередь необходимость исправления собственных недоработок в судебной системе и повышение качества правоприменения, в том числе посредством отказа от презумпции виновности бизнеса, от обвинительного уклона в правоохранительной и судебной практике². В свою очередь, оценки предпринимательским сообществом факторов, оказывающих сдерживающее влияние на развитие бизнеса, свидетельствуют о том, что такой фактор, как «несовершенство судебной системы», хотя и не является основным, все же имеет существенное значение: по 18% опрошенных рассматривают его как «сильно сдерживающий развитие» и как «скорее оказывающий сдерживающее влияние на развитие»³.

Понимание взаимосвязи по качеству сферы развития правосудия и национальной экономики, делового и инвестиционного климата, нашло отражение в ключевых стратегических документах Российской Федерации, определяющих как долгосрочное социально-экономическое развитие государства, так и модернизацию собственно судебной власти. Независимое и беспристрастное разрешение судами споров было отнесено федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России»

¹ См., например: Встреча Президента РФ с судьями областных, городских и районных судов, 26 июля 2011 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/12102>

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 дек.

³ См.: Оценка факторов, влияющих на развитие бизнеса. Приложение к Докладу Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей 2014. С. 8 // URL: <http://ombudsmanbiz.ru>.

на 2007–2012 гг. к основным условиям обеспечения инвестиционной привлекательности России и повышения предпринимательской активности¹. Из этого же исходит заменившая ее федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2020 гг.»²: создание благоприятного инвестиционного климата в нашей стране, отмечается в этом документе, напрямую связано с эффективностью судебной системы; развитие судебной системы, которая могла бы эффективным образом исполнять свои полномочия и обеспечивать должную защиту прав и интересов сторон, является немаловажным фактором привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации.

Вместе с тем в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.³ повышение эффективности политико-правовых институтов Российской Федерации рассматривается сквозь призму системного решения таких проблем, как защита частной собственности, проведение судебной реформы, обеспечивающей действенность и справедливость принимаемых судом решений, создание условий, при которых российским компаниям было бы выгодно оставаться в российской юрисдикции (а не регистрироваться в оффшорах) и использовать для разрешения споров, в том числе споров по вопросам собственности, российскую судебную систему, борьба с коррупцией.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. №583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы» // СЗ РФ. 2006. №41. Ст. 4248.

² См.: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. №1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» // СЗ РФ. 2013. №1. Ст. 13.

³ См.: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р (в ред. от 8 августа 2009 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. №47. Ст. 5489.

В этом плане далеко не случайно то, что состоявшееся на основании поправок к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г.¹ и принятых в их развитие иных федеральных законодательных актов² масштабное преобразование организационного устройства судебной системы путем создания нового Верховного Суда РФ (ВС РФ) как единого и единственного высшего судебного органа, в чью юрисдикцию вошли не только гражданские, уголовные, административные дела, но и ранее относившиеся к ведению упраздненного Высшего Арбитражного Суда РФ (ВАС РФ) экономические споры и иные дела, рассматриваемые арбитражными судами, было инициировано Президентом РФ в рамках реализации задач по укреплению национальной экономики и повышению гарантий стабильности ведения бизнеса в России³.

Основная цель реформы состояла в укреплении единства судебной системы РФ, обеспечении единообразия подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, исключении возможности отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установлении общих правил организации судопроизводства, достижении единообразия в судебной практике, исключения поводов для

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №6. Ст. 548.

² См.: ФКЗ от 12 марта 2014 г. №5-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и признании утратившим силу ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» // СЗ РФ. 2014. №11. Ст. 1088; ФЗ от 12 марта 2014 г. №29-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №11. Ст. 1094.

³ См.: Выступление Президента РФ В. В. Путина на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума, 21 июня 2013 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/18383>.

перевода хозяйственных споров в уголовное преследование. При этом нельзя не согласиться с тем, что своего рода предвестниками объединения высших судов стали глобальные споры о компетенции — в основном по административным и банкротным делам. Так, изначально АПК РФ, принятый в 2002 году, позволял оспаривать нормативные акты, нарушающие права предпринимателей, только в случае, если закон прямо относил оспаривание таких актов к компетенции арбитражного суда. В июле 2010 года в АПК РФ были внесены поправки, в соответствии с которыми в ст. 29 АПК РФ появился широкий перечень сфер, в которых все нормативные правовые акты стали подпадать под юрисдикцию арбитражных судов. Вскоре, однако, уже 30 декабря 2012 года, была принята новая редакция ст. 29 АПК РФ, исключившая из компетенции арбитражных судов оспаривание основной массы нормативных правовых актов. Компетенцию сохранил только ВАС РФ в отношении нормативных актов федеральных ведомств, но таких дел — единицы.

При этом нельзя не признать, что противоречия в практике двух ветвей судебной власти были неизбежны. Ведь обе относительно самостоятельные юрисдикционные системы применяли по экономическим вопросам одни и те же законы — ГК РФ, ЗК РФ, КоАП РФ, НК РФ — с разницей в том, что суды общей юрисдикции применяют их к гражданам, арбитражные суды — к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. И далеко не всегда это применение одинаково, как, например, по вопросам: о поручительстве, распространенном и в потребительском, и в коммерческом кредитовании; об уступке банками прав требования к заемщикам; поручительстве владельцев бизнеса по корпоративным долгам; о признании права собственности на объекты незавершенного строительства, банкротстве застройщиков и др. Только в течение последнего года работы двух высших судов (2013 г.) в их судебно-экономической практике было

обнаружено 65 значительных расхождений¹.

Нет сомнений, что объединение двух высших судов не есть завершающий этап судебной реформы. Она неизбежно продолжится. Ведь «пограничные» категории дел, равно как и разные судебные коллегии ВС РФ, останутся. К тому же реформа организационного устройства судебной системы России объективно связана с серьезным обновлением процессуального законодательства, унификацией процессуально-правовых механизмов, направленных на обеспечение единообразных подходов к реализации в правоприменительной практике судов всех видов юрисдикции. Следует отметить еще одно, возможно, неожиданное следствие упразднения ВАС РФ: оно усилило тенденцию, связанную с признанием прецедентных начал в нашей правовой системе: ведь расхождения в практике двух систем, ставших поводом для реформы, теперь ВС РФ и его экономическая коллегия преодолевают с помощью разъяснений и решений по конкретным делам.

При этом нельзя не учитывать, что, как свидетельствует зарубежный опыт, могут существовать различные модели правосудия, включая экономическое. Так, в Германии параллельно действует несколько специализированных судебных систем со своими высшими инстанциями: это не только административные, но и финансовые суды (наряду с судами общей юрисдикции), а также суды по трудовым, семейным спорам. В Англии, напротив, основная масса разнородных дел, в том числе экономических, сосредотачивается в известном лондонском *High Court of Justice*, одним из подразделений которого является Суд королевской скамьи².

¹ Плешанова О. Суд не идет. К чему привело объединение высших судебных инстанций // Коммерсантъ Власть. 2015. №14. С. 13.

² См. об этом, например: Казачкова З. М., Быкодорова Л. В. Специализированные судебные органы по разрешению экономических споров: российский и зарубежный опыт организации // Российская юстиция. 2014. №9. С. 35–38; Верякина М. Н. Правовое регулирование экономических деликтов в английском праве: побуждение к нарушению договора и неправомерное вмешательство в осуществление экономической деятельности // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. №2.

Главное, однако, не в организационных формах, а в реальных возможностях влияния судебной системы на обеспечение экономической стабильности, предпринимательской активности, на инвестиционный климат в стране.

В частности, инвестиционный климат характеризуется через совокупность объективных условий инвестирования, включающую экономические, политические, юридические и социальные компоненты, определяющие степень риска капиталовложений, с одной стороны, и возможности для их эффективного и выгодного использования, с другой. В числе основных факторов, обуславливающих неудовлетворительный инвестиционный климат в России, принято выделять, прежде всего, коррупцию, административные барьеры для предпринимательской деятельности, чрезмерно широкие дискреционные полномочия контрольно-надзорных органов, нередко дублирующих друг друга, избирательную трактовку и применение законов, противоречивость и нестабильность законодательства, необоснованные ограничения конкуренции и др.

Воздействие судебной власти на преодоление этих факторов определяется предназначением суда в государственно-правовой системе и реализуется через влияние на законодательство и правоприменительную практику, на пользование экономическими правами и свободами. Следует учитывать, что судебный контроль, согласно решениям КС РФ¹, призван обеспечивать защиту прав и свобод хозяйствующих субъектов, а не проверять экономическую целесообразность принимаемых ими решений, поскольку они обладают самостоятельностью и широкой дискрецией при принятии решений в сфере бизнеса; равным образом, суды не уполномочены проверять целесообразность решений финансовых, налоговых и иных административных органов (их должностных лиц),

¹ См., например, Постановления КС РФ: от 24 февраля 2004 г. №3-П // СЗ РФ. 2004. №9. Ст. 830; от 16 июля 2004 г. №14-П // СЗ РФ. 2004. №30. Ст. 3214; от 17 февраля 2015 г. №2-П // СЗ РФ. 2015. №9. Ст. 1389.

которые также действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий; судебные органы осуществляют контроль в сфере предпринимательской деятельности с точки зрения ее законности и вместе с тем должны исходить из того, что хозяйствующие субъекты вправе настаивать на защите от возможного произвольного правоприменения — превышение финансовыми, налоговыми и иными административными органами (их должностными лицами) своих полномочий либо использование их вопреки законной цели и охраняемым правам и интересам граждан, организаций, государства и общества несовместимо с принципами правового государства.

Специфика предполагающих конституционную сбалансированность ценностей рыночной экономики предопределяет остроту и содержательное своеобразие экономических конфликтов и споров, а конституционное признание необходимости равной судебной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8 Конституции РФ) — те объективные и субъективные трудности, с которыми сталкивается судебная власть в ее содействии экономическому и социальному развитию страны. Реализуемые посредством арбитражных судов (безотносительно к их конкретному организационному положению в системе судебной власти) конституционные цели правосудия связаны главным образом с эффективным гарантированием экономических прав и свобод человека и гражданина в их взаимосвязи и взаимообусловленности с публичными интересами всего общества, устранением противоречий, коллизий, пробелов в действующей системе нормативно-правового и судебного обеспечения законности, поддержанием на этой основе конституционного правопорядка в экономической системе российской государственности.

Отсюда — необходимость четкого осознания того, что по своему функциональному назначению в консти-

туционном механизме публичной власти арбитражные суды (равно как суды общей юрисдикции) не ограничены реализацией казуальных задач по решению споров о праве. Реализационное воплощение судебной власти — судебная практика, основанная на конституционных принципах независимости судей и их подчинении только Конституции РФ и федеральному закону, при том что в случае установления несоответствия акта государственного или иного органа закону суд принимает решение в соответствии с законом (ст. 120 Конституции РФ), обеспечивает претворение в жизнь высших юридических императивов, облеченных в форму конституционного текста, а также эксплицитно выраженных и внутренне присущих Конституции РФ социально-правовых ценностей. При этом, будучи проявлением правоприменительного компонента конституционализма, судебная практика в то же время оказывает значимое воздействие на его нормативное содержание: формирует прецедентное понимание смысла конституционно-правового регулирования тех или иных общественных отношений в рамках подведомственных судам категорий дел и тем самым осуществляет его конкретизацию; выявляет, обосновывает, уточняет и развивает имеющие по сути конституционное значение общие начала (принципы) отраслевого законодательства; устраняет из правовой системы неконституционные нормативные акты с учетом разграничения полномочий между судами различных видов юрисдикций.

КС РФ неоднократно подчеркивал, что в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений (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 и от 12 марта 2015 года №4-П). В этом плане эволюция экономического правосу-

дия происходит в условиях постепенного проникновения конституционных идей и выражающих их установлений в процессуальное законодательство и арбитражную судебную практику, конституционализации арбитражной и общеправовой судебной практики по разрешению, в частности, экономических споров.

В свете сказанного актуальное значение приобретает формируемая в рамках вновь созданного Верховного Суда РФ в лице его Экономической коллегии судебно-арбитражная практика, например, в части, касающейся обеспечения ее единообразия, гарантирования правовой определенности и т. д. Бесспорный факт актуальной конституционно-правовой реальности представляет собой также вопрос о нормативно-процессуальной основе деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Речь идет о преодолении ситуации, при которой две самостоятельные подсистемы судов (общей и арбитражной юрисдикций) ориентированы на одни и те же виды производства, и в связи с этим — инициировании разработки и принятия единого ГПК РФ. В этом плане важное значение имеет правовая позиция КС РФ, согласно которой «гражданское судопроизводство, посредством которого осуществляют судебную власть суды общей юрисдикции и арбитражные суды, в своих принципах и основных чертах должно быть сходным для этих судов» (Постановление от 26 февраля 2010 г. №4-П). Следуя этой логике, КС РФ неоднократно указывал на наличие дефектов с точки зрения соблюдения конституционного равенства в нормах процессуального права, предусматривающих различный уровень гарантий права на судебную защиту в зависимости от подведомственности соответственно судам общей юрисдикции или арбитражным судам (например, Постановления от 1 марта 2012 г. №5-П, от 30 ноября 2012 г. №29-П).

Что же касается воздействия КС РФ непосредственно на финансово-экономические отношения, то оно

связано с реализацией его полномочий, предполагающих:

- а) толкование Конституции РФ;
- б) проверку конституционности законов, в том числе в единстве с правоприменительной практикой, и устранение из правовой системы несовместимых с требованиями Конституции РФ норм;
- в) конституционное истолкование норм отраслевого законодательства;
- г) формулирование рекомендаций законодателю по совершенствованию правового регулирования в целях более полного учета в нем конституционных принципов.

4.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ И УСТОЙЧИВОГО ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Анализ актуальной практики конституционного правосудия позволяет выделить ряд конкретных направлений конституционно-судебного обеспечения инвестиционной привлекательности России и устойчивого финансово-экономического развития государственности:

1. *Обоснование ценности самих по себе иностранных инвестиций, их конституционных оснований, правомерного режима реализации.* Так, в Постановлении КС РФ от 23 апреля 2004 г. №8-П¹ нашла отражение правовая позиция, подтверждающая возможность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц иметь землю в частной собственности. Как было установлено, сама по себе возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностран-

¹ См.: СЗ РФ. 2004. №18. Ст. 1833.

ным юридическим лицам права на определенных условиях приобретать в собственность и в определенных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками — постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (пункт 1 статьи 260 ГК Российской Федерации), — не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России и вытекает из статей 9 (часть 2) и 35 (части 1 и 2) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьей 62 (часть 3).

Вместе с тем в другом решении КС РФ пришел к выводу, что для федерального законодателя не исключается возможность предусмотреть — с соблюдением конституционных принципов и норм, в том числе с учетом положений ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, — дополнительные условия занятия предпринимательством на территории Российской Федерации для иностранных граждан и организаций, включая ограничения на участие в российских хозяйственных обществах, имеющих особую значимость с точки зрения обеспечения национальных интересов¹. КС РФ установил, что введение полного контроля над иностранными инвестициями в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, соотносится с дискреционными полномочиями федерального законодателя, само по себе не предполагает возможность ограничения конституционных прав и свобод в экономической сфере в иных целях и вопреки тем критериям, которые обусловлены задачами обеспечения обороны страны и безопасности государства в связи с участием иностранных инвесторов в уставном капитале российских хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение.

¹ См.: Определение КС РФ от 5 июля 2011 г. №924-О-О // ВКС РФ. 2012. №2.

2. Конституционное обоснование ценности государственно-частного партнерства и конституционного режима его реализации. Так, в Постановлении от 31 мая 2016 года №14-П¹ КС РФ, рассматривая отдельные вопросы конституционности правового регулирования создания и функционирования так называемой системы «Платон», пришел к выводу, что привлечение государством частнопровых 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 правомочий, связанных с обеспечением взимания данной платы, само по себе конституционно допустимо. КС РФ указал также, что в рамках подобных отношений должно обеспечиваться разграничение публично-политических и хозяйственных функций: частнопровых субъект как участник государственно-частного партнерства может наделяться возможностью принятия актов по вопросам, отнесенным к его компетенции в рамках обеспечения функционирования соответствующего проекта, но во всяком случае не вправе принимать нормативные правовые акты по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ относится к прерогативам публичной власти.

Вместе с тем сформулированные КС РФ в названном Постановлении позиции все же оставляют открытым вопрос о конституционных основаниях и пределах вовлечения частнопровых субъектов в реализацию тех публичных функций и задач, которые, по своей сути, относятся к атрибутивно-суверенным характеристикам государства, включая фискальный суверенитет. Следует, вероятно,

¹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.06.2016.

согласиться, что если те или иные платежи относятся к разряду фискальных платежей, то должен применяться общий порядок перечисления собираемых средств в бюджет, исключающий частных посредников¹.

3. *Обоснование судебной власти как цивилизованной формы окончательного разрешения возможных споров в финансово-экономической сфере и, соответственно, недопустимости преодоления судебного решения путем принятия административным, в том числе налоговым, органом юрисдикционного акта, влекущего для участников спора, по которому было принято судебное решение, иные последствия, нежели определенные этим судебным решением, поскольку иное влечет нарушение установленных Конституцией РФ судебных гарантий прав и свобод, не соответствует самой природе правосудия, которое осуществляется только судом, и несовместимо с конституционными принципами самостоятельности судебной власти, независимости суда и его подчинения только Конституции РФ и федеральному закону². В соответствии с этим была признана неконституционной норма налогового законодательства, допускавшая возможность вынесения вышестоящим налоговым органом при проведении повторной выездной налоговой проверки решения, которое влечет изменение прав и обязанностей налогоплательщика, определенных не пересмотренным и не отменен-*

¹ См.: Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 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 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // URL: <http://doc.krsf.ru/decision/KSRFDecision235178.pdf>.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. №5-П // СЗ РФ. 2009. №14. Ст. 1770.

ным в установленном процессуальным законом порядке судебным актом, принятым по спору того же налогоплательщика и налогового органа, осуществлявшего первоначальную выездную налоговую проверку, и тем самым вступает в противоречие с ранее установленными судом фактическими обстоятельствами и имеющимися в деле доказательствами, подтвержденными данным судебным актом. Эта правовая позиция КС РФ не только повышает уровень судебной защиты налогоплательщиков, но и препятствует произвольному административному воздействию на хозяйствующих субъектов.

С этим непосредственно связан также вывод КС РФ о том, что судья не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за судебную ошибку, если только неправосудность судебного акта не явилась результатом такого поведения судьи, которое по своему характеру несовместимо с занимаемой им должностью¹; признание в другом решении КС РФ противоречащими Конституции РФ ряда положений уголовного процессуального законодательства, а также законодательства о статусе судей, на основании которых допускалось возбуждение в отношении судьи уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 305 «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта» УК Российской Федерации, в случае, когда соответствующий судебный акт, вынесенный этим судьей, вступил в законную силу и не отменен в установленном процессуальным законом порядке².

При этом определенное значение для обеспечения стабильности гражданского оборота и прав хозяйствующих субъектов имеет сформулированный КС РФ уточ-

¹ См.: Постановление КС РФ от 28 февраля 2008 г. №3-П // СЗ РФ. 2008. №10 (ч. 2). Ст. 976.

² См.: Постановление КС РФ от 18 октября 2011 г. №23-П // СЗ РФ. 2011. №44. Ст. 6319.

няющий подход, касающийся принципа преюдициального значения для суда, прокурора, следователя, дознавателя по находящемуся в их производстве уголовному делу обстоятельств, установленных вступившим в законную силу решением суда, принятым в рамках гражданского судопроизводства. Суд установил, что преюдициальное значение имеют фактические обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом, разрешившим дело по существу в порядке гражданского судопроизводства¹. Вместе с тем, Суд указал, что сами по себе фактические обстоятельства не определяют выводы суда о виновности обвиняемого по уголовному делу, которая устанавливается на основе всей совокупности доказательств, включая не исследованные при разбирательстве гражданского дела доказательства, подлежащие рассмотрению в установленных уголовно-процессуальным законом процедурах, что в дальнейшем может повлечь пересмотр гражданского дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

4. *Обоснование доктрины юрисдикционного суверенитета, предполагающей право хозяйствующих субъектов, находящихся в сфере национальной юрисдикции, добиваться защиты своих прав, нарушенных применением в их конкретном деле органами власти Российской Федерации актов наднациональных органов в соответствии с требованиями верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ в рамках российской судебной системы и в конечном итоге посредством институтов конституционного правосудия.* В Определении от 3 марта 2015 г. №417-О КС РФ, исследовав вопрос о наличии нарушения конституционных прав положениями п. 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможен-

¹ См.: Постановление КС РФ от 21 декабря 2011 г. №30-П // СЗ РФ. 2012. №2. Ст. 398.

ного союза (утвержден решением Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. №728), в соответствии с которым введено не предусмотренное национальным законодательством прекращение льготы в виде освобождения от уплаты таможенных платежей в случае выхода иностранного лица из состава учредителей (участников) организации, воспользовавшейся тарифной льготой, установил, что международное сотрудничество, в том числе в рамках участия России в создаваемых в соответствии с международными договорами межгосударственных объединениях, должно основываться на получивших конституционное и международное признание и подтверждение универсальных принципах, вытекающих из присущего каждой личности человеческого достоинства; в противном случае основанная на признании всеобщего принципа *pacta sunt servanda* конституционная обязанность Российской Федерации рассматривать заключенные ею международные договоры в качестве составной части своей правовой системы, имеющей коллизионный приоритет перед российскими законами, и продиктованное данной обязанностью безоговорочное стремление непременно исполнить принятые на себя международные обязательства в отношениях с другими государствами могут приводить к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Приняв во внимание ранее принятые решения Суда Евразийского экономического сообщества, подтвердившего соответствие п. 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза, международным договорам, заключенным государствами-участниками Таможенного союза, КС РФ указал, что сами по себе эти правовые позиции не могут служить основанием для отступления от содержащегося в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ требования признания и гарантирования прав и свобод человека и гражданина не только согласно общепризнанным принципам

и нормам международного права, но и в соответствии с Конституцией РФ.

КС РФ, сославшись на свои правовые позиции, подчеркивающие недопустимость придания обратной силы нормативным установлениям, ухудшающим правовое положение граждан, в том числе в рамках таможенных отношений, заключил: применяя п. 4 установленного решением Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. №728 Порядка, компетентные органы публичной власти Российской Федерации и должностные лица обязаны учитывать, на каких условиях осуществлялось предоставление таможенных льгот в отношении товаров, ввезенных на территорию Российской Федерации в качестве вклада в уставный капитал, и, если оно имело место в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 июля 1996 г. №883 до вступления в силу данного Порядка (т. е. до 18 августа 2011 г.), — избегать пересмотра установленного на момент предоставления таких льгот правового режима их использования (прекращения), противоречащего общеправовому принципу «закон обратной силы не имеет». Иное, фактически означая непредсказуемый отказ Российской Федерации от публично-правовых обязательств, принятых на себя при предоставлении таможенных льгот в отношении таких товаров, приводило бы к недопустимому с точки зрения конституционного принципа правового государства игнорированию правомерных ожиданий субъектов соответствующих экономических (инвестиционных, таможенных) правоотношений и не отвечало бы конституционно значимым целям обеспечения единства экономического пространства, устойчивого роста деловой активности, поддержки добросовестной конкуренции и взаимовыгодного инвестиционного сотрудничества.

5. Обоснование самостоятельности и дискреционных полномочий суда при разрешении хозяйственно-экономических и финансовых споров, недопустимость сугубо формального подхода к делу.

Так, в Постановлении от 27 октября 2015 г. №28-П¹ КС РФ выявил конституционно-правовой смысл пункта 1 статьи 836 ГК Российской Федерации в части, позволяющей подтверждать соблюдение письменной формы договора «иным выданным банком вкладчику документом, отвечающим требованиям, предусмотренным для таких документов законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота». Согласно Постановлению КС РФ, содержание в этой норме положения, не препятствуют суду на основании анализа фактических обстоятельств конкретного дела признать требования к форме договора банковского вклада соблюденными, а договор — заключенным, если будет установлено, что прием от гражданина денежных средств для внесения во вклад подтверждается документами, которые были выданы ему банком (лицом, которое, исходя из обстановки заключения договора, воспринималось гражданином как действующее от имени банка) и в тексте которых отражен факт внесения соответствующих денежных средств, и что поведение гражданина являлось разумным и добросовестным.

Особое значение активность и дискреционные полномочия суда приобретают при разрешении споров во взаимоотношениях субъектов хозяйственной деятельности и государства. В частности, КС РФ исходит из того, что *суды не должны ограничиваться установлением только формальных условий применения норм законодательства о налогах и сборах и обязаны установить, исследовать и оценить всю совокупность имеющих значение для правильного разрешения дела обстоятельств*². Это предполагает, в частности, право налогоплательщиков предоставить и

¹ См.: СЗ РФ. 2015. №45, Ст. 6311.

² См. *Определения КС РФ*: от 12 июля 2006 г. №266-О // ВКС РФ. 2006. №6; от 16 ноября 2006 г. №467-О; от 5 марта 2009 г. №468-О-О; от 20 ноября 2014 г. №2621-О.

обязанность арбитражных судов исследовать документы, которые являются основанием получения налогового вычета, независимо от того, были ли эти документы истребованы и исследованы налоговым органом при решении вопроса о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности и предоставлении налогового вычета¹. В Определении от 8 февраля 2007 г. №381-О-П КС РФ подчеркнул значимость обращенного к арбитражным судам требования установить, исследовать и оценить всю совокупность имеющих значение для правильного разрешения дела обстоятельств применительно к случаям возникновения сомнений в правомерности проведения зачета излишне уплаченных сумм налога в счет погашения недоимки и задолженности по пеням.

Вместе с тем КС РФ исходит из того, что дискреция судебной власти определяется как существенными признаками правосудия, отвечающего требованиям независимости, объективности, беспристрастности и справедливости, так и характером лежащих в основе конкретного вида судопроизводства материальных отношений. В частности, гражданское судопроизводство строится на диспозитивности, обусловленной материально-правовой природой субъективных прав, подлежащих судебной защите, и означает, что процессуальные отношения в гражданском судопроизводстве возникают, изменяются и прекращаются, главным образом, по инициативе непосредственных участников спорного материального правоотношения, которые имеют возможность с помощью суда распоряжаться своими процессуальными правами, а также спорным материальным правом. В соответствии с этим КС РФ был сделан принципиальный — в плане гарантирования свободы хозяйственной деятельности, самостоятельности выбора участниками финансово-экономических от-

¹ См. *Определения КС РФ*: от 12 июля 2006 г. №267-О // СЗ РФ. 2006. №43. Ст. 4529; от 19 июня 2007 г. №387-О-О.

ношений обеспечительных инструментов защиты своих интересов — вывод о том, что в системе действующего правового регулирования не допускается возможность решения судом вопроса о снижении размера неустойки по мотиву явной несоразмерности последствиям нарушения обязательства — без представления ответчиками доказательств, подтверждающих такую несоразмерность, без предоставления им возможности для подготовки и обоснования своих доводов и без обсуждения этого вопроса в судебном заседании¹.

б. Конституционно-правовое истолкование, развитие отраслевых принципов и институтов, действующих в предпринимательской сфере, в целях гармонизации отношений бизнеса и власти, сужения возможностей создания дополнительных административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности.

Так, в Постановлении от 2 июля 2013 г. №17-П КС РФ уточнил по сфере действия предусмотренные налоговым законодательством принципы вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах, указав, что эти принципы в равной мере распространяются не только на акты собственно налогового законодательства, но и иные нормативные правовые акты, влияющие на определение прав и обязанностей налогоплательщиков². В соответствии с этим было постановлено, что нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об утверждении кадастровой стоимости земельных участков в той части, в какой они порождают правовые последствия для граждан и их объединений как налогоплательщиков, действуют во времени в том порядке, который определен в Налоговом кодексе РФ для вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах.

¹ См.: Определение КС РФ от 15 января 2015 г. №6-О.

² См.: СЗ РФ. 2013. №28. Ст. 3882.

В другом решении КС РФ, опираясь на принцип исключения возможности двойного налогообложения, указал на необходимость для арбитражных судов при рассмотрении споров о правомерности перехода налогоплательщиков на уплату единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности либо о правомерности применения вместо него общей системы налогообложения исходить из того, что недопустимо одновременное обложение налогами и по общей системе, и по системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, в связи с чем суды должны принимать во внимание все обстоятельства дела, в том числе добросовестное заблуждение налогоплательщика в отношении правильности выбора или обязанности применения того или иного специального режима налогообложения, что позволяет назначить наказание, соразмерное налоговому правонарушению¹.

В ряде решений КС РФ сформулировал правовую конструкцию государственной пошлины как единственного и достаточного платежа за совершение уполномоченным органом юридически значимых действий², что является существенным с точки зрения преодоления практики создания произвольных, избыточных административных препятствий для осуществления предпринимательской деятельности.

В Постановлении КС РФ от 30 марта 2016 г. №9-П³ получил развитие конституционно значимый принцип стабильности, определенности, предсказуемости гражданского оборота. Была признана неконституционной норма Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потре-

¹ См.: Постановление КС РФ от 3 июня 2014 г. №17-П // СЗ РФ. 2014. №24. Ст. 3143.

² См.: Постановление КС РФ от 23 марта 2013 г. №11-П // СЗ РФ. 2013. №22. Ст. 2862; Определение КС РФ от 1 марта 2007 г. №326-О-П.

³ См.: СЗ РФ. 2016. №14. Ст. 2044.

бления (распития) алкогольной продукции», на основании которой в системе правового регулирования допускалось по истечении двух месяцев с момента прекращения действия выданной юридическому лицу лицензии на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции принудительное безвозмездное изъятие с целью уничтожения по решению суда остатков принадлежащей ему винодельческой продукции, выдержка которой на момент истечения двух месяцев, предусмотренных для ее реализации, не достигает необходимого в соответствии с требованиями технологического процесса срока, притом что само производство было начато в период действия лицензии, осуществлялось (с учетом стадии производственного процесса) в соответствии с действующим законодательством и с соблюдением обязательных требований и что, начиная его, лицензиат не мог предполагать, что лицензия на новый срок не будет им получена. Суд пришел к выводу, что если, начиная новый цикл производства, лицензиат действовал неосмотрительно, именно он и должен нести риски наступления неблагоприятных последствий своего производственного решения, тем более что оно принимается в сфере, подлежащей специальному государственному регулированию. В случае же, когда лицензиат к моменту начала нового цикла производства продукции, включающего стадию выдержки, срок которой явно выходит за пределы действующей лицензии, не знал и не мог знать (в силу не зависящих от него обстоятельств, например изменения требований, предъявляемых к соискателю лицензии) о возможных проблемах с получением лицензии на производство данной продукции на новый срок, безвозмездное изъятие такой продукции (притом что ее производство осуществляется в соответствии с обязательными требованиями) и последующее ее уничтожение по решению суда не могут рассматриваться как имеющие разумное обоснование.

7. *Определение сферы действия конституционных гарантий прав хозяйствующих субъектов на основе выявления и обоснования содержания относящихся к предпринимательской сфере конституционных институтов.* Так, в Постановлении от 13 декабря 2001 г. №16-П¹ КС РФ признал, что статьей 35 (часть 3) Конституции РФ гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком. В Постановлении от 16 мая 2000 года №8-П² КС РФ указал, что использованным в статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации понятием «имущество» в его конституционно-правовом смысле охватываются, в частности, вещные права и права требования, в том числе принадлежащие кредиторам. В дальнейшем эта позиция была подтверждена в Постановлении от 10 апреля 2003 г. №5-П³, в котором КС РФ указал, что граждане и юридические лица, приобретая акции и осуществляя акт распоряжения своим имуществом, приобретают и определенные имущественные права требования к акционерному обществу — на участие в распределении прибыли, на получение части имущества в случае ликвидации общества и т. д. Имущественные права требования также являются «имуществом», а следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями, включая охрану законом прав акционеров, в том числе миноритарных (мелких) акционеров как слабой стороны в системе корпоративных отношений, и судебную защиту нарушенных прав (статья 35, части 1 и 3 Конституции РФ). Эти гарантии направлены на достижение таких публичных целей, как привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота.

¹ См.: СЗ РФ. №52 (ч. 2). Ст. 5014.

² См.: СЗ РФ. 2000. №21. Ст. 2258.

³ См.: СЗ РФ. 2003. №17. Ст. 1656.

8. *Определение конституционных гарантий судебнo-юрисдикционной защиты прав собственности, в том числе с учетом специфики, вытекающей из принадлежности того или иного имущества, применительно к установлению разумных и обоснованных сроков исковой давности.*

Так, в одном из решений КС РФ обосновал допустимость специального правового регулирования исковой давности применительно к требованиям Российской Федерации по обязательствам, возникшим в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, лишь постольку, поскольку это предполагает установление ограниченно-го по времени срока исковой давности применительно к указанным требованиям и недопустимость применения увеличенного (в соотношении с общегражданским) срока исковой давности к правоотношениям, по которым действовавший ранее срок исковой давности истек на момент введения вновь установленного специального правового регулирования¹.

Вместе с тем в Постановлении КС РФ от 15 февраля 2016 г. №3-П² признано неконституционным вновь введенное в мае 2013 г. законоположение, на основании которого решался вопрос о применении к требованиям, сроки предъявления которых были предусмотрены ранее действовавшим законодательством и не истекли до 1 сентября 2013 года, общей нормы ГК РФ о том, что срок исковой давности не может превышать десяти лет со дня возникновения обязательств, срок исполнения которых не определен или определен моментом востребования, поскольку вследствие применения этого законоположения, которому фактически была придана обратная сила, добросовестные кредиторы оказались лишены возможности защитить свои права в судебном порядке.

¹ См.: Постановление КС РФ от 20 июля 2011 г. №20-П // СЗ РФ. 2011. №33. Ст. 4948.

² См.: СЗ РФ. 2016. №8. Ст. 1167.

9. Обоснование необходимости для федерального законодателя обеспечивать правовую определенность, стабильность и предсказуемость в сфере гражданского оборота, поддерживая как можно более высокий уровень взаимного доверия между субъектами экономической деятельности и создавая все необходимые условия для эффективной защиты права собственности и иных имущественных прав, и одновременно стремиться к использованию правовых средств, с помощью которых права и законные интересы участников гражданского оборота получали бы соразмерную (пропорциональную) защиту на основе баланса конституционных ценностей. Это касается и нормативно-правового регулирования разрешения судом коллизий интересов кредиторов и должников, предполагая, в частности, что установленные пределы возможного взыскания по исполнительным документам должны отвечать интересам защиты конституционных прав гражданина-кредитора, однако не могут затрагивать основное содержание конституционных прав гражданина-должника, существо которых ни при каких обстоятельствах не должно быть утрачено¹. В связи с этим КС РФ конкретизировал пределы действия исполнительного иммунитета в отношении принадлежащего должнику единственного пригодного для постоянного проживания жилого помещения, оговорив, что само по себе наличие у гражданина-должника единственного пригодного для постоянного проживания жилого помещения не может оправдывать во всех случаях его выведения из под действия имущественных требований, признанных судебным решением. Обращение взыскания на такое жилое помещение может осуществляться на основании судебного решения в том случае, если судом будет установлено не только одно лишь формальное соответствие жилого поме-

¹ См.: Постановление КС РФ от 14 мая 2012 г. №11-П // СЗ РФ. 2012. №21. Ст. 2697.

щения критериям, позволяющим преодолеть в отношении него имущественный (исполнительский) иммунитет, но и несоразмерность доходов гражданина-должника его обязательствам перед кредитором (взыскателем) и отсутствие у него иного имущества, на которое может быть обращено взыскание. Иное, особенно в случаях незначительного превышения предусмотренных законом нормативов, влечет риск нарушения прав гражданина-должника и членов его семьи и тем самым — нарушения баланса конституционно значимых ценностей, на защиту которого направлен данный правовой институт.

Тем самым был существенно повышен уровень гарантий прав участников кредитных отношений, связанных с обеспечением возвратности соответствующих заемных средств. Этот подход получил развитие и подкрепление в Постановлении КС РФ от 24 марта 2015 г. №5-П, которым была признана не соответствующей Конституции РФ норма ст. 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» как позволяющая сохранять право пользования жилым помещением в доме жилищно-строительного кооператива за лицами, которые были включены в ордер на его предоставление, в случае обращения взыскания на данное жилое помещение как на заложенное имущество и его реализации с публичных торгов, при том что в системе действующего правового регулирования не обеспечена определенность в отношении эффективной судебной защиты прав и законных интересов собственника (приобретателя) жилого помещения, который при заключении договора купли-продажи не знал и не должен был знать о наличии права пользования приобретаемым им жилым помещением у членов семьи его прежнего собственника.

10. Обоснование необходимости эффективной и сбалансированной защиты интересов различных категорий участников акционерного общества, что имеет в целом позитивное влияние как на решение вопросов консолида-

ции капитала и реализации на этой основе стратегии развития компании, так и на обеспечение прав инвесторов, обладающих небольшими пакетами акций (так называемых миноритарных акционеров). Так, в Определениях КС РФ от 3 июля 2007 г. №713-О-П и №681-О-П, отмечается, что взаимосвязанные положения ст. 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» и ч. 5 ст. 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» предполагают, что принудительный выкуп акций у миноритарных акционеров осуществляется в надлежащей юридической процедуре, с соблюдением требований законодательства на каждом из необходимых ее этапов, в разумные сроки и при обеспечении эффективного судебного контроля — в целях защиты прав миноритарных акционеров как слабой стороны в корпоративных отношениях, чем обуславливается обязательность исследования судами, рассматривающими дела об оспаривании решений, касающихся принудительного выкупа акций или возникновения права на него, а также о возмещении убытков, причиненных в связи с ненадлежащим определением цены выкупаемых акций, всех обстоятельств, которые могут свидетельствовать о существенном нарушении требований законодательства или о злоупотреблении правами и тем самым влиять на установление справедливой цены за выкупаемые акции.

Вместе с тем в Определении от 18 января 2011 г. №8-О-П¹ КС РФ сформулировал — в контексте обеспечения баланса сталкивающихся в процессе предпринимательской деятельности акционерного общества интересов кредиторов и акционеров, акционеров и менеджмента, акционеров, владеющих крупными пакетами акций, и миноритарных акционеров, — значимые подходы к обеспечению конституционно обоснованной реализации дос-

¹ См.: СЗ РФ. 2011. №8. Ст. 1202.

тупа к корпоративной информации, указав, что право акционеров на доступ к документам общества должно осуществляться без нарушения прав и законных интересов как самих акционеров, так и акционерного общества как самостоятельного субъекта гражданского оборота, заинтересованного в сохранении конфиденциальности коммерчески значимой для него информации. Позиция КС РФ сводится к тому, что в целях обеспечения баланса прав и законных интересов акционера, требующего доступа к протоколам совета директоров акционерного общества, с одной стороны, и других акционеров, акционерного общества в целом, а также иных участников правоотношений, связанных с акционерным обществом, — с другой стороны, допустимо выдвижение органами управления акционерного общества возражений против выполнения требований акционера, если с точки зрения акционерного общества характер и объем запрашиваемой информации свидетельствуют о наличии признаков злоупотребления со стороны акционера правом на доступ к информации акционерного общества, в том числе в связи с отсутствием у него законного интереса в получении соответствующей информации, или если имеют место иные фактические обстоятельства, свидетельствующие о недобросовестности акционера. Такие возражения не могут носить произвольный и пристрастный характер, а спор между акционером и органами управления акционерного общества, выдвинувшими возражения, в любом случае подлежит разрешению в судебном порядке.

11. Имеющее важное значение для снижения вероятности неправомерного давления на бизнес со стороны правоохранительных органов обоснование необходимости механизмов эффективной защиты прав и законных интересов лиц, включая хозяйствующих субъектов, чье имущество было изъято в виде вещественных доказательств или арестовано с целью обеспечения исполнения приговора в рамках уголовного разбирательства.

Так, в Постановлении от 16 июля 2008 года №9-П¹ КС РФ признал не соответствующими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения подпункта «в» п. 1 ч. 2 и ч. 4 ст. 82 УПК Российской Федерации, предусматривающие, что вещественные доказательства в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, передаются для реализации на основании постановления дознавателя, следователя или судьи, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (ч. 1 и 3), 46 и 55 (ч. 3), поскольку эти законоположения позволяют лишать собственника или законного владельца его имущества, признанного вещественным доказательством, без вступившего в законную силу приговора, которым решается вопрос об этом имуществе как вещественном доказательстве, и — в случае, когда спор о праве на имущество, являющееся вещественным доказательством, подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства, — до вступления в силу соответствующего решения суда.

В Постановлении КС РФ от 31 января 2011 г. №1-П признана не соответствующей Конституции РФ ч. 9 ст. 115 УПК РФ во взаимосвязи с ч. 3 той же статьи и п. 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ в той мере, в какой они не предусматривают эффективных средств защиты законных интересов собственника имущества, на которое наложен арест для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, в случаях приостановления предварительного следствия по уголовному делу в связи с тем, что подозреваемый, обвиняемый скрылся от следствия².

¹ См.: СЗ РФ. 2008. №30 (ч. 2). Ст. 3695.

² См.: СЗ РФ. 2011. №6. Ст. 897.

Положения той же ст. 115 УПК РФ признаны не соответствующими Конституции РФ и в той части, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не предусматривается надлежащий правовой механизм, применение которого — при сохранении баланса между публично-правовыми и частноправовыми интересами — позволяло бы эффективно защищать в судебном порядке права и законные интересы лиц, не являющихся подозреваемыми, обвиняемыми или гражданскими ответчиками по уголовному делу, право собственности которых ограничено чрезмерно длительным наложением ареста на принадлежащее им имущество, предположительно полученное в результате преступных действий подозреваемого, обвиняемого¹.

В Постановлении от 10 декабря 2014 г. №31-П КС РФ признал неконституционными положения ч. 6 и 7 ст. 115 УПК РФ в той мере, в какой предусмотренный ими механизм обеспечения сохранности имущества, на которое наложен арест с целью обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, не гарантирует эффективную защиту прав и законных интересов лица, признанного потерпевшим и гражданским истцом по уголовному делу, в рамках производства по которому на денежные средства, похищенные со счета этого лица и находящиеся на счетах третьих лиц, был наложен арест, в случаях, когда предварительное расследование по данному уголовному делу приостановлено на неопределенно длительный срок в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого².

12. Обоснование пределов правомерного воздействия контрольно-надзорных органов на предпринимателей. Так, в Постановлении от 18 июля 2008 г. №10-П КС РФ признал не соответствующими Конституции РФ взаимосвязан-

¹ См.: Постановление КС РФ от 21 октября 2014 г. №25-П // СЗ РФ. 2014. №44. Ст. 6128.

² См.: СЗ РФ. 2014. №51. Ст. 7528.

ные положения абзаца четырнадцатого ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований¹. В Постановлении КС РФ от 17 февраля 2015 г. №2-П были сформулированы критерии правомерного осуществления прокурорского надзора за законностью, имеющие — несмотря на конкретный характер дела, связанного с прокурорскими проверками деятельности некоммерческих организаций, — общее значение и в целом применимые в том числе в отношении хозяйствующих субъектов, юридических лиц (что нашло подтверждение в Определении КС РФ от 14 мая 2015 г. №1076-О²). Это, по сути, ограничительные условия реализации дискреционных полномочий прокуратуры, сужающие простор для произвольного правоприменения, а именно:

а) возможность проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов организациями в пределах определенного предмета конкретной проверки, обусловленного наличием сведений, указывающих на признаки нарушений законов в деятельности организации и ее должностных лиц, которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с иными государственными органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции, с вынесением о том мотивированного решения, подлежащего доведению до сведения проверяемой организации, по крайней мере, в момент начала проверки;

¹ См.: СЗ РФ. 2008. №31. Ст. 3763.

² См.: ВКС РФ. 2015. №4.

б) возможность запроса прокурором у руководителей и должностных лиц организации документов и материалов, непосредственно обусловленных целями и предметом конкретной проверки, не могущих быть полученными у других государственных органов или из открытых источников и не передававшихся органам прокуратуры в связи с ранее проведенной проверкой исполнения законов данной организацией, притом что организация не обязана представлять документы, которые она не должна иметь в соответствии с законодательством, а также формировать документы, не имеющиеся на момент предъявления требования прокурора;

в) недопустимость проведения органами прокуратуры в отношении организации повторной проверки, осуществляемой в связи с фактами, указывающими на предполагаемые нарушения законов, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая квалификация, за исключением проверки устранения нарушений законов, проводимой в разумный после их выявления срок;

г) возможность привлечения к участию в проведении проверки исполнения законов организацией представителей (сотрудников) других государственных органов лишь в целях осуществления ими вспомогательных (экспертно-аналитических) функций, что исключает самостоятельное проведение проверочных действий от имени и в рамках компетенции соответствующих государственных органов и не допускает иных отступлений от установленных действующим законодательством порядка и периодичности проводимых уполномоченными органами государственного контроля (надзора) плановых мероприятий;

д) обязанность органов прокуратуры утверждать по итогам проверки исполнения законов организацией акт, содержащий констатацию наличия или отсутствия в ее деятельности нарушений законов, в связи с возможностью которых осуществлялась прокурорская проверка, и доведению такого акта до сведения проверяемой организации;

е) возможность судебной проверки по заявлению организации законности проведения в отношении нее мероприятий прокурорского надзора, принимаемых в ходе этих мероприятий решений, а также связанных с ними действий (бездействия) прокурора, притом что бремя доказывания правомерности проведения проверки и предъявленных требований лежит на прокуратуре.

Очевидно, что указанными направлениями не ограничивается влияние судебной власти, в особенности КС РФ, на преодоление кризисных явлений и гарантирование устойчивого финансово-экономического развития России.





5. УЧАСТНИКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ КАК СУБЪЕКТЫ ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ

Защита основ конституционного строя, включая финансово-экономические основы, является, наряду с защитой основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечением верховенства и прямого действия Конституции РФ, основной целью деятельности КС РФ как судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1, ч. 1 ст. 3 ФКЗ о КС РФ). В этом плане все полномочия КС РФ по осуществлению нормоконтроля и разрешению компетенционных споров, официальному толкованию Конституции РФ, как и все виды обращений в КС РФ, включая запросы Президента или Правительства РФ, Парламента в лице его отдельных палат или одной пятой депутатов Государственной Думы (членов Совета Федерации), высших органов судебной власти, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, непосредственно или в конечном счете направлены на обеспечение баланса политических, экономических, социальных факторов развития общества и государства, на защиту социально-экономических ценностей российской государственности, экономических и социальных прав граждан.

В то же время есть и такие субъекты, которые в той или иной мере, лично или в коллективных формах, являются прямыми участниками социально-экономических процессов — собственники, работодатели, наемные работники, налогоплательщики, кредиторы, должники, акционеры и т. д. Могут ли они именно в этих качествах вы-

ступать субъектами обращений в КС РФ за защитой своих собственных экономических прав и интересов, имеющих конституционное значение? На этот вопрос следует дать утвердительный ответ, имея в виду, что со статусными характеристиками соответствующих субъектов соотносится и сама природа конституционной жалобы как особого (специального) института, обеспечивающего не только сам по себе доступ участников социально-экономических процессов к конституционному правосудию, но и решение нормоконтрольных проблем в соответствии как с индивидуальными (частными), так и публично значимыми финансово-экономическими и другими социальными интересами.

5.1. КОНСТИТУЦИОННАЯ ЖАЛОБА КАК ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ: СОЧЕТАНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ НАЧАЛ

Институт конституционной жалобы в Российской Федерации существует с момента создания КС РФ, что свидетельствует о неотъемлемом характере этого института для российской модели конституционного правосудия. Это тем более важно, если иметь в виду, что в практике современного конституционного правосудия существуют различные подходы к пониманию института конституционной жалобы, а в некоторых странах продолжают активные дискуссии о целесообразности его внедрения¹.

Уместно также отметить, что конституционная жалоба в российских условиях — находящийся в постоянном развитии институт конституционного правосудия. При-

¹ См., например: Проблема та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні. Київ: Атіка-Н, 2010.

чем, речь идет не только о законодательных изменениях (как, например, относительно недавние¹, которыми внесены точечные, но принципиальные коррективы в механизм реализации права на обращение в КС РФ в порядке конкретного нормоконтроля), но и об *изменении, обогащении нормативного содержания института конституционной жалобы под влиянием* не столько законодателя, сколько *решений самого КС РФ*, через формулируемые им правовые позиции. В конечном счете эти изменения напрямую сказываются, в том числе на сущностных характеристиках рассматриваемого правового института, включая соотношение в его природе частных и публичных начал, что имеет повышенное значение для нормоконтрольных функций в сфере финансово-экономического законодательства.

С институтом конституционной жалобы связаны достаточно важные процессы современного развития российского конституционного правосудия, о чем можно судить, в том числе на фоне весьма заметного количества конституционных жалоб. Так, в период 2012–2015 гг. в КС РФ поступило 64 295 жалоб граждан и их объединений; в частности в 2013 г. — 15 062, в 2014 г. — 15 969, в 2015 г. — 14 570. При этом от государственных органов за тот же период поступило только 178 обращений. В связи с этим закономерно возникает вопрос: является данная тенденция исключительно положительной или же она может иметь и иные, не очевидно-позитивные аспекты, которые также заслуживают внимания и соответствующих оценок?

При поиске *pro et contra* по этому вопросу необходимо учитывать, что количественные показатели индивидуальных жалоб должны соотноситься как с их качественными, содержательными характеристиками, так и с иными тенденциями функционирования конституционного правосудия, включая число обращений в КС РФ в порядке аб-

¹ См.: ФКЗ от 3 ноября 2010 г. №7-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №45. Ст. 5742.

страктного нормоконтроля, которое невелико. Достаточно сказать, что в период 2012–2015 гг. в КС РФ поступило 56 абстрактных конституционных запросов (в основном от высших государственных органов субъектов РФ), и лишь по 14 из них конституционно-судебные процедуры завершились принятием итоговых решений в форме постановлений.

В этих условиях можно говорить о качественной специфике института конституционной жалобы: сохраняя характеристики индивидуального нормоконтроля, в том числе в финансово-экономической сфере, он объективно приобретает дополнительное публично-правовое звучание. Благодаря этому данный институт как бы вырабатывает в своем нормативном содержании своего рода компенсаторные механизмы, с помощью которых восполняется (в определенной мере) недостаток обращений в порядке абстрактного нормоконтроля, т. е. фактически расширяются функции индивидуальной жалобы.

Объективный характер таких изменений, происходящих с институтом конституционной жалобы, актуализирует проблему определения границ соответствующих преобразований: очевидно, что данный институт, опирающийся на нормативную правовую модель, закрепленную в Конституции РФ, не может развиваться под воздействием практики в сторону искажения его конституционной природы. В этих условиях важно установить пределы возможного использования конституционной жалобы в целях разрешения вопросов, выходящих за рамки собственно защиты индивидуальных конституционных прав заявителя по конкретному делу, и определиться, может ли конституционная жалоба приобретать в конечном счете такое значение, когда публичные начала могут превалировать в ней над частными?

При решении этой проблемы, вероятно, не лишним будет вспомнить, что еще Солон, формируя судебные механизмы афинской демократии, придавал определяющее

значение тому, чтобы посягательства на права и свободы конкретного человека рассматривались не как «обида» частному лицу, а как посягательство на интересы общества в целом. В этом плане необходимо отметить, что КС РФ, хотя он и связан определенным образом при рассмотрении конкретной конституционной жалобы ее предметом и содержанием, тем не менее, проверяет в порядке конституционного нормоконтроля подвергнутое сомнению в конституционности законоположение, что, по сути, отражает не только частный, но и публичный интерес. Подтверждением этого является, в частности, и тот факт, что КС оценивает в рамках конкретного нормоконтроля проверяемую норму на соответствие не только букве, но и духу Конституции, ее конституционным ценностям, целям, принципам, которые имеют отчетливо выраженное публично-правовое значение.

Более того, сама природа защищаемых на основе индивидуальных жалоб прав и свобод содержит возможности для использования своего рода компенсаторных механизмов дефицита по соответствующим вопросам обращений в порядке абстрактного нормоконтроля. Речь идет о том, что усиление публичных начал в институте конституционной жалобы по финансово-экономической проблематике основано, прежде всего, на особенностях сочетания индивидуально-личностных (субъективных) и публично-правовых начал в соответствующих конституционных правах и законных интересах субъектов рыночно-экономических отношений.

По своей юридической природе экономические (конституционные) права носят, как известно, не только всеобщий, но и нормативно-обобщенный характер, воплощают взаимосвязь личных и публичных интересов, как правило, на высшем уровне положения личности — в ее взаимоотношениях с обществом и государством в целом. Это предполагает, что меры защиты экономических прав конкретного заявителя, реализуемые в порядке конституционно-

судебного контроля, направлены на преодоление деформации в нормативном содержании закона, распространяющегося на неопределенно-широкий круг лиц, которые являются субъектами конституционного правопользования. К примеру, в Постановлении от 15 февраля 2016 г. №3-П¹ КС РФ разрешил вопрос о конституционности ч. 9 ст. 3 ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I ч. 1 и ст. 1153 ч. 3 ГК РФ» в связи с жалобой гражданина Е. В. Потоцкого, который полагал, что эти законоположения неконституционны, поскольку выступают основанием для отказа в удовлетворении искового требования по обязательству, возникшему до вступления в силу названного Федерального закона, не отвечают требованиям соразмерности ограничения прав, приводят к чрезмерному вмешательству в порядок исполнения договорных обязательств, возникших до вступления в силу нового правового регулирования, и препятствуют реализации права на судебную защиту. Очевидно, что несмотря на то, что, инициируя конституционное судопроизводство, гражданин Е. В. Потоцкий, стремился обеспечить защиту своих экономических интересов, он в то же время объективно действовал и в интересах всех субъектов гражданских правоотношений, оказавшихся в аналогичной ситуации. КС РФ пришел к выводу, что оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции РФ, в той мере, в какой на их основании решается вопрос о применении к требованиям, сроки предъявления которых были предусмотрены ранее действовавшим законодательством и не истекли до 1 сентября 2013 года, положения абз. 2 п. 2 ст. 200 ГК РФ о том, что срок исковой давности не может превышать десяти лет со дня возникновения обязательств, срок исполнения которых не определен или определен моментом востребования. КС РФ установил, что подобный подход

¹ См.: Постановление КС РФ от 15 февраля 2016 г. №3-П // СЗ РФ. 2016. №8. Ст. 1167.

лишает участников гражданского оборота, которые состоят друг с другом в длительных (более десяти лет) договорных обязательственных правоотношениях, права на судебную защиту.

В этом плане защита прав и свобод в порядке рассмотрения индивидуальной жалобы способствует в том числе развитию рыночных основ экономики, что позволяет оценить сам по себе институт индивидуальной жалобы в качестве важного фактора не только гарантирования прав граждан, но и охраны экономических основ конституционного строя РФ. Поэтому проблема сочетания в институте конституционной жалобы частных и публичных начал имеет ярко выраженное онтологическое, практико-прикладное значение.

При этом важно учитывать, что КС РФ не только применяет соответствующий институт в своей практике, но и выявляет его сущностные характеристики, а также обеспечивает их определенное преобразование в условиях модернизации конституционного правосудия и национальной правовой системы в целом. Вполне естественно, что КС РФ реагирует на новые социально-политические и экономические условия и изменяющиеся тенденции в развитии института конституционной жалобы значительно более оперативно, чем законодатель, что проявляется и в изменениях соотношения частных и публичных начал в данном институте.

При анализе данной проблемы необходимо учитывать, что возможности КС РФ влиять на институт конституционной жалобы (впрочем, как и на другие сферы правовой жизни) предопределяются самой природой его решений, с одной стороны, и особенностями нормативно-правовых характеристик института конституционной жалобы, с другой.

В ряду основных, наиболее важных правовых позиций КС РФ, оказавших заметное влияние на институт конституционной жалобы и на усиление публичных начал в дан-

ном институте, можно выделить, прежде всего те, которые были связаны, *во-первых*, с обоснованием возможности защиты посредством конституционной жалобы не только субъективно-личностных (индивидуальных), но и коллективных прав; *во-вторых*, с существенным расширением признаваемых Судом надлежащими субъектов конституционной жалобы, имея в виду в том числе коллективные предпринимательские, муниципальные и другие формирования; *в-третьих*, с конкретизацией и уточнением вытекающих из законодательного регулирования критериев допустимости конституционной жалобы; *в-четвертых*, с «доводкой» установленных, но не всегда эффективно работающих механизмов исполнения принятых по итогам рассмотрения конституционных жалоб решений КС РФ (с учетом особенностей их природы) всеми ветвями власти.

В чем это проявляется, если иметь в виду более конкретные характеристики соответствующих направлений влияния правовых позиций КС РФ на усиление публичных начал в институте конституционной жалобы?

При том что как в Конституции РФ (ст. 125), так и в ФКЗ о КС РФ содержится самая общая формула, определяющая возможность конституционно-судебной защиты прав и свобод граждан, самой практикой конституционного правосудия выработаны подходы, в соответствии с которыми *конституционные права выступают объектом конституционно-судебной защиты как в индивидуально-личностном, так и в коллективном проявлениях*, т. е. — и как права человека и гражданина, и как коллективные конституционные права. При этом субъективно-личностные и коллективно-публичные аспекты находятся в тесной внутренней взаимосвязи. В результате, как это вытекает из правовых позиций КС РФ, с одной стороны, члены объединения (социальной общности) могут обращаться в защиту конституционных прав объединения, а с другой — объединения вправе выступать в защиту интересов своих членов.

Так, именно КС РФ обосновал допустимость защиты посредством индивидуальной жалобы *права на местное самоуправление*, включая финансово-экономическую сферу его осуществления, субъектом которого является население муниципального образования (местное сообщество) и которое реализуется как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы самоуправления¹. Это право является коллективным, однако граждане вправе участвовать — непосредственно или через своих представителей — в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, вследствие чего в нормативном содержании права на осуществление местного самоуправления воплощается как общий интерес местного населения, так и индивидуальный интерес каждого члена местного сообщества. Поэтому гражданин может обращаться в КС РФ в защиту прав всего местного сообщества как права на осуществление местного самоуправления. Публичные начала и, более того, неизбежные вкрапления элементов абстрактного нормоконтроля в институте конституционной жалобы в этом случае налицо.

Здесь же уместно обратить внимание на возможности конституционно-судебной защиты посредством института конституционной жалобы *прав национальных меньшинств*. В условиях российского законодательства реализации права этнической общности на национально-культурную автономию сопутствует реализация права отдельных лиц, относящихся к таким общностям, создавать и регистрировать в соответствии с законодательством РФ общественные объединения. Тем самым право на

¹ См.: Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. №15-П // СЗ РФ. 2000. №50. Ст. 4943; Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П // СЗ РФ. 2002. №14. Ст. 1374; Постановление КС РФ от 7 июля 2011 г. №15-П // СЗ РФ. 2011. №29. Ст. 4557; Постановление КС РФ от 13 октября 2015 г. №26-П // СЗ РФ. 2015. №42. Ст. 5858; Постановление КС РФ от 26 апреля 2016 г. №13-П // СЗ РФ. 2016. №19. Ст. 2774; Постановление КС РФ от 5 июля 2016 г. №15-П // СЗ РФ. 2016. №29. Ст. 4900.

национально-культурную автономию, совместно реализуемое гражданами РФ, относящими себя к соответствующей этнической общности, связано с правом на объединение в его индивидуальном аспекте, которое осуществляется каждым непосредственно через общественное объединение, пользующееся установленными законодательством РФ правами. Отсюда ясно, что защита средствами конституционного правосудия права лиц, относящих себя к национальному меньшинству, на объединение в его индивидуальном проявлении (по жалобе гражданина) будет означать и защиту соответствующих коллективных прав и интересов данной этносоциальной группы. Соответствующие вопросы были предметом оценки, в частности, при выработке КС РФ Постановления от 3 марта 2004 г. №5-П¹. Признание коллективных конституционных прав объектом конституционно-судебной защиты в рамках института конституционной жалобы отражается на *субъектном составе носителей права на обращение в КС РФ*, к которым относятся и индивидуальные, и коллективные субъекты конституционного обращения, что также усиливает элементы публичности в институте конституционной жалобы.

5.2. ГРАЖДАНЕ — ГЛАВНЫЕ СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ ПО ЗАЩИТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ

Право на конституционную жалобу получило конституционное закрепление в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, в соответствии с которой к полномочиям КС РФ отнесена проверка по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционности закона, примененного или под-

¹ См.: СЗ РФ. 2004. №11. Ст. 1033.

лежащего применению в конкретном деле. ФКЗ о КС РФ детализирует данное положение, закрепляя правомочие по обращению в КС РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом за гражданами и их объединениями.

Вместе с тем претерпевшее относительно недавно существенные изменения законодательное регулирование института конституционной жалобы¹, пожалуй, не в полной мере укладывается в понятие «конкретизация» соответствующей нормы ст. 125 Конституции РФ. Согласно поправкам, граждане и объединения могут теперь обратиться в КС РФ лишь в том случае, если оспариваемые ими законоположения применены в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде (ст. 97 ФКЗ о КС РФ). Это предполагает для заинтересованных лиц необходимость первоначально искать защиты своих прав в обычном судебном порядке и лишь затем инициировать процедуру конституционно-судебного контроля. Теперь невозможно обращение в КС РФ, если сомнительная с точки зрения конституционности норма может быть применена для разрешения дела заявителя.

Не касаясь степени сужения нормативного содержания права на конституционную жалобу, следует признать, что эти изменения свидетельствуют в том числе о стремлении законодателя повысить удельный вес публично-правовых начал в институте конституционной жалобы, связав ее именно и только с теми случаями состоявшегося нарушения конституционных прав, которые не устранимы в ином ординарном судебном порядке и образуют существенную, системную проблему публично-правового характера. Вместе с тем практическая реализация этих и иных изменений (в числе которых и упразднение палат КС РФ), как представляется, не должна приводить к умень-

¹ См.: ФКЗ от 3 ноября 2010 г. №7-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №45. Ст. 5742.

шению возможностей конституционно-судебной защиты прав граждан в сравнении с ранее достигнутым уровнем, а цели процессуальной экономии не должны противопоставляться задачам защиты конституционных прав.

При этом, говоря о субъектном составе носителей права на конституционную жалобу в аспекте соотношения в этом институте частных и публичных начал, следует отметить, прежде всего, то обстоятельство, что по смыслу положений ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ст. 96 ФКЗ о КС РФ, граждане могут обращаться в КС РФ как с индивидуальной, так и с совместной (коллективной) жалобой. Это находит подтверждение в практике конституционного правосудия, когда в КС РФ поступают обращения в форме своего рода коллективных петиций. Так, в свое время получила конституционно-правовое разрешение коллективная жалоба, поданная от имени 97 (!) заявителей, об оспаривании абзаца 1 п. 7 ст. 84 Налогового кодекса РФ¹. Одновременно было принято решение КС РФ по нескольким коллективным жалобам граждан-акционеров ряда акционерных обществ о проверке конституционности положений статей 74 и 77 ФЗ «Об акционерных обществах», регламентирующих вопросы, связанные с проведением акционерными обществами консолидации акций² и т. д.

Анализ сегодняшней практики КС РФ свидетельствует о наличии устойчивой тенденции сохранения высокого удельного веса конституционных жалоб граждан социально-экономического содержания. Так, вопросы, связанные с *экономическим содержанием конституционных жалоб* (касающихся, в частности, вопросов приватизации, банкротства, налогового, таможенного, валютного регулирования и др.), рассматривались КС РФ по сос-

¹ См.: Определение КС РФ от 10 июля 2003 г. №287-О // ВКС РФ. 2003. №6.

² См.: Постановление КС РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П // СЗ РФ. 2004. №9. Ст. 830; См. также, например, Определения КС РФ: от 21 декабря 2004 г. №470-О, от 17 марта 2005 г. №61-О, от 3 июля 2007 г. №714-О-П, от 29 марта 2016 г. №698-О.

тоянию на 1 сентября 2016 г. более чем в 3000 решений (114 постановлений и 3015 определений), что составляет почти 13% от всех принятых КС РФ решений. Интерес представляет, например, анализ конституционного содержания *права частной собственности* и сделанный КС вывод, что возможность перераспределения собственности уравнивается конституционно-правовым принципом неприкосновенности частной собственности; данный принцип может быть выведен из совокупности конституционно-правовых положений и включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения частным собственникам возможности свободного использования принадлежащего им имущества, стабильности отношений собственности, недопустимости произвольного лишения имущества либо несоразмерного ограничения права собственности¹. КС РФ исходит из того, что конституционные гарантии охраны частной собственности законом и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда, выражающие принцип неприкосновенности собственности, а также конституционные гарантии судебной защиты, распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере; при этом — исходя из фундаментальных принципов верховенства права и юридического равенства — вмешательство государства в отношения собственности, в том числе связанные с осуществлением не запрещенной законом экономической деятельности, не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты

¹ См., например: Постановление КС РФ от 12 мая 1998 года №14-П // СЗ РФ. 1998. №20. Ст. 2173; Постановление КС РФ от 14 мая 1999 года №8-П // СЗ РФ. 1999. №21. Ст. 2669; Постановление КС РФ от 16 мая 2000 г. №8-П // СЗ РФ. 2000. №21. Ст. 2258; Постановление КС РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П // СЗ РФ. 2004. №9. Ст. 830; см. также развивающие этот подход решения, например, Определения КС РФ: от 5 июня 2014 г. №1209-О, от 7 октября 2014 г. №2026-О.

основных прав, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению; во всяком случае, правовое регулирование в этой сфере не должно посягать на само существо права или свободы и приводить к утрате их реального содержания¹. При этом в целом ряде решений КС РФ обосновал позицию о необходимости широкого понимания категории имущества, находящегося под конституционной защитой; конституционные гарантии права собственности распространяются на любое имущество, связанное с реализацией права собственности, в том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования и распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях².

Одновременно КС РФ неоднократно обращался к проблемам нормативного содержания и законодательной регламентации *права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также самой свободы предпринимательства*, указав, в частности, что по смыслу статей 17 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции РФ названные права гарантируются в Российской Федерации в качестве основных и неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина и реализуются на основе общеправовых принципов юридического равенства, неприкосновенности собственности и свободы договора, предполагающих равенство, автоно-

¹ См. постановления КС РФ: от 31 января 2011 г. №1-П // СЗ РФ. 2011. №6. Ст. 897; от 10 декабря 2014 г. №31-П // СЗ РФ. 2014. №51. Ст. 7528; от 30 марта 2016 г. №9-П // СЗ РФ. 2016. №14. Ст. 2044.

² См., например: Постановление КС РФ от 6 июня 2000 г. №9-П // СЗ РФ. 2000. №24.- Ст. 2658; Постановление КС РФ от 10 апреля 2003 г. №5-П // СЗ РФ. 2003. №17. Ст. 1656; Постановление КС РФ от 10 декабря 2014 г. №31-П // СЗ РФ. 2014. №51. Ст. 7528.

мию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела¹. При этом законодатель, реализуя свои полномочия по регулированию предпринимательской деятельности, вправе определять порядок и условия ее осуществления и, исходя из специфики производства и оборота тех или иных видов продукции как объектов гражданских прав, устанавливать дополнительные требования, а также ограничения, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным Конституцией РФ, а именно — вводиться федеральным законом и только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3), а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74, часть 2); при этом нормы, содержащие дополнительные требования и ограничения, должны устанавливаться с соблюдением принципа разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ст. 10 и 11 Конституции РФ)². Кроме того, КС РФ обратил внимание законодателя на необходимость осуществлять такое правовое регулиро-

¹ См.: Постановление КС РФ от 21 апреля 2003 года №6-П // СЗ РФ. 2003. №17. Ст. 1657; Постановление КС РФ от 4 июня 2015 г. №13-П // СЗ РФ. 2015. №24. Ст. 3548; Постановление КС РФ от 27 октября 2015 г. №28-П // СЗ РФ. 2015. №45. Ст. 6311.

² См., например: Постановление КС РФ от 1 апреля 2003 г. №4-П // СЗ РФ. 2003. №15. Ст. 1416; Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. №14-П // СЗ РФ. 2003. №30. Ст. 3102; Постановление КС РФ от 12 ноября 2003 г. №17-П // СЗ РФ. 2003. №47. Ст. 4586; Постановление КС РФ от 30 марта 2016 г. №9-П // СЗ РФ. 2016. №14. Ст. 2044; Определения КС РФ от 18 сентября 2014 г. №2098-О, от 23 июня 2016 г. №1351-О.

вание предпринимательской деятельности, которое обеспечивало бы свободное предпринимательство и добросовестную конкуренцию¹.

Важными элементами реализации «экономической составляющей» конституционно-правового статуса личности, получившими отображение в практике КС РФ, являются также вопросы приватизации (КС РФ право на приватизацию было интерпретировано в качестве конституционно значимого²), акционирования³, банкротства⁴ и многие другие.

При этом право на конституционную жалобу, являясь конкретизацией закрепленного в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту, предполагает строго определенный порядок реализации, что было неоднократно подтверждено и в решениях КС РФ. В частности, КС РФ во множестве решений⁵ указывал, что из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, в том числе путем обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, как оно сформулировано в ст. 46 (ч. 2) и в конкретизирующей ее содержание ст. 125 (ч. 4) Конституции РФ, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты (в том числе судебного оспаривания

¹ См., например: Постановление КС РФ от 19 июня 2003 г. №11-П // СЗ РФ. 2003. №26. Ст. 2695.

² См.: Постановления КС РФ: от 20 октября 2000 г. №13-П // СЗ РФ. 2000. №44. Ст. 4399; от 15 июня 2006 г. №6-П // СЗ РФ. 2006. №26. Ст. 2876; от 24 марта 2015 г. №5-П // СЗ РФ. 2015. №14. Ст. 2197.

³ См., например: Постановление КС РФ от 10 апреля 2003 г. №5-П // СЗ РФ. 2003. №17. Ст. 1656; Постановления КС РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П // СЗ РФ. 2004. №9. Ст. 830; от 28 января 2010 г. №2-П // СЗ РФ. 2010. №6. Ст. 700.

⁴ См.: Постановление КС РФ от 12 марта 2001 г. №4-П // СЗ РФ. 2001. №12. Ст. 1138; Постановления КС РФ от 19 декабря 2005 г. №12-П // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 335; от 31 января 2011 г. №1-П // СЗ РФ. 2011. №6. Ст. 897.

⁵ См., например: Постановление КС РФ от 16 июля 2004 г. №15-П // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3282; Постановление КС РФ от 7 июня 2012 г. №14-П // СЗ РФ. 2012. №28. Ст. 3977; Определения КС РФ от 18 октября 2012 г. №2121-О, от 13 мая 2014 г. №998-О, от 26 апреля 2016 г. №708-О и др.

правовых актов), особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются исходя из Конституции РФ — ее ст. 46–53, 118, 120, 123 и 125–128, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Как видно из нормы ст. 96 вышеупомянутого ФКЗ в ее непосредственной взаимосвязи с соответствующим конституционным положением, право на конституционную жалобу не ограничивается нормативным содержанием ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, но имеет более глубокие конституционные основания, находящиеся в системе координат конституционного статуса человека и гражданина, включая его социально-экономические права и свободы.

Самим фактом принадлежности права на жалобу в КС РФ к конституционному статусу человека и гражданина объясняются многие особенности юридической природы данного права.

Во-первых, соответствующие нормы Конституции и ФКЗ о КС РФ предоставляют равные для каждого возможности вступать с государством в спор о праве конституционном, что является одной из важных характеристик Российской Федерации как правового демократического государства, признающего человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл и содержание деятельности всех органов государственной власти (ст. 1, 2, 18 Конституции РФ), и обязывающего сообразно этому выстраивать публично-властные отношения со своими гражданами.

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

1 ст. 46 Конституции РФ), право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ч. 1 ст. 47 Конституции РФ).

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

При этом, как следует из положений ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ст. 96 ФКЗ о КС РФ, граждане могут обращаться в КС РФ как с индивидуальной, так и с коллективной жалобой. Возможность подачи коллективных жалоб имеет особое значение для защиты социально-экономических прав и законных интересов, ведь именно эти права нередко получают свою реализацию в коллективных формах, связаны с вовлечением на индивидуальной основе в экономическую деятельность широкого круга лиц¹.

Субъектами конституционной жалобы по защите экономических прав и интересов в полной мере являются и иностранные граждане и лица без гражданства. Как это следует из ч. 2 ст. 62 Конституции РФ, они пользуются на территории Российской Федерации правами и несут обя-

¹ См., например: Постановление КС РФ от 23 декабря 2004 года №19-П // СЗ РФ. 2004. №52 (ч. 3). Ст. 5585; Постановление КС РФ от 17 декабря 2015 г. №33-П // СЗ РФ. 2015. №52 (ч. 1). Ст. 7682.

занности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации, то есть для них установлен национальный режим. Предусмотренные действующим правовым регулированием ограничения национального режима указанных субъектов касаются, в своей основе, политических прав и свобод, в частности права избирать и быть избранным в органы государственной власти, занимать должности государственного и муниципального служащего и некоторые другие. В социально-экономической же сфере иностранные граждане, лица без гражданства и граждане Российской Федерации располагают одинаковым, в своей основе, набором прав, и они несут сопоставимые обременения, что обуславливает принципиальное единство и механизмов защиты соответствующих интересов названных субъектов социально-экономических прав, в том числе посредством конституционного правосудия.

Закрепляя право на конституционную жалобу, Конституция РФ (ч. 4 ст. 125), как, впрочем, и ФКЗ о КС РФ (ст. 96), не содержит каких-либо ограничений данного права по его субъектной принадлежности. При определении подведомственности КС РФ дел, возбужденных посредством индивидуальных жалоб, Основной Закон указывает в этой части лишь на то, что жалоба должна быть связана с нарушением конституционных прав и свобод граждан законом. Следовательно, запрета на участие в споре с Российской Федерацией лиц, не находящихся с ней в устойчивой правовой связи в виде гражданства РФ, нет.

КС РФ еще в 1998 г. впервые сформулировал¹ и в дальнейшем последовательно занимает² правовую позицию, в

¹ См.: Постановление КС РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П // СЗ РФ. 1998. №9. Ст. 1142.

² См., например, Определения КС РФ: от 1 марта 2007 г. №333-О-П, от 29 мая 2012 г. №883-О, от 24 июня 2014 г. №1416-О, от 2 апреля 2015 г. №727-О, от 23 июня 2015 г. №1422-О, от 7 июля 2016 г. №1427-О и др.

соответствии с которой по смыслу ч. 1 ст. 96 ФКЗ о КС РФ в ее взаимосвязи со ст. 46, 17 (ч. 2), 62 (ч. 3) и 125 (ч. 4) Конституции РФ возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ.

Следует исходить из того, что активность иностранца имеет, в своей основе, не только личную заинтересованность заявителя, но и публичное значение конституционного разрешения, по крайней мере, отдельных вопросов, поставленных заявителем перед Судом. В то же время нельзя не признать, что подобного рода примеры, относящиеся к рассмотрению КС РФ жалоб некоторых своего рода «постоянных клиентов конституционного правосудия» (а они есть), заставляют задуматься над проблемой злоупотребления правом на конституционную жалобу. При очевидности и, естественно, возможности подтверждения факта злоупотребления заявителем своим правом на подачу жалобы в КС РФ данное обстоятельство должно рассматриваться как основание для отказа в принятии такой жалобы как недопустимой. Такой подход находит свое подтверждение и в практике Европейского Суда по правам человека.

5.3. КОММЕРЧЕСКИЕ И НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ОБРАЩЕНИЯ В КС РФ

Важное значение с точки зрения уяснения соотношения частных и публичных начал в институте конституционной жалобы имеет то обстоятельство, что субъектами права на обращение в КС РФ в конституционно-судебной практике признаются не только группы, но и объединения граждан. Они выступают

своего рода институциональной формой воплощения общего интереса их участников и по своим целям вписываются в процесс реализации публичных целей.

Истолковывая положения Конституции РФ и ФКЗ о КС РФ, касающиеся критериев допустимости конституционной жалобы по субъектному составу, КС РФ изначально взял курс на максимально широкое понимание содержащегося в соответствующих законоположениях понятия «объединение граждан», с тем, чтобы обеспечить как можно более полную защиту конституционных прав коллективных субъектов конституционного правопользования.

В Постановлении от 24 октября 1996 г. №17-П КС РФ, рассмотрев жалобы *товариществ с ограниченной ответственностью*¹, пришел к выводу о возможности признания их в качестве допустимых, указав при этом, что заявители по своей сути являются объединениями — юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации конституционных прав, нарушение которых, в свою очередь, служит основанием для обращения за их защитой в КС РФ. Данная правовая позиция КС РФ получила свое развитие в Постановлениях от 12 октября 1998 г. №24-П² и от 22 июня 2009 г. №10-П³, в которых Суд расширил категорию «объединение граждан», включив в нее в том числе акционерные общества, государственные унитарные предприятия, бюджетные учреждения. Дело в том, что Конституция РФ в рамках получившей всеобъемлющее, комплексное закрепление модели рыночной экономики гарантирует равную защиту всех форм собственности — частной, муниципальной, государственной, сле-

¹ См.: Постановление КС РФ от 24 октября 1996 г. №17-П // СЗ РФ. 1996. №45. Ст. 5202.

² См.: постановление КС РФ от 12 октября 1998 г. №24-П // ВКС РФ. 1999. №1.

³ См.: Постановление КС РФ от 22 июня 2009 г. №10-П // СЗ РФ. 2009. №27. Ст. 3383.

довательно, равная защита, и в первую очередь равная судебная защита, должна быть обеспечена всем лицам, осуществляющим правомочия собственника. В связи с этим КС РФ установил, что ранее сформированная им правовая позиция о допустимости конституционной жалобы, поданной обществом с ограниченной ответственностью, распространяется и на акционерные общества, а что касается государственных унитарных предприятий и бюджетных учреждений, то их конституционно-процессуальная правоспособность определяется требованием ст. 8 (ч. 2) Конституции РФ о равном признании и защите всех форм собственности. Юридические лица, как частные, так и государственные (независимо от их организационно-правовой формы) являются субъектами конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы, закрепленной ст. 57 Конституции РФ. Споры по жалобам юридических лиц, возникающие при определении соответствия законов ст. 57 Конституции РФ, затрагивают ряд конституционных прав граждан, в частности право на равенство, право частной собственности, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Поскольку конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков, на государственные предприятия, учреждения — юридические лица распространяются и конституционные принципы и гарантии в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы¹.

После принятия названных решений КС РФ было рассмотрено значительное число обращений коммерческих объединений, по которым вынесено около 1400 решений, большинство из которых касается вопросов налогообложения (38%).

¹ См. также: Определение КС РФ от 13 ноября 2001 г. №225-О; Определения КС РФ от 24 октября 2013 г. №1643-О, от 5 февраля 2015 г. №233-О и др.

Все названные объединения могут обращаться в КС РФ независимо от наличия у них статуса юридического лица. Во всех случаях они правомочны использовать конституционную жалобу как в защиту основных прав своих членов, так и в защиту данных прав самого объединения¹. Соответственно можно выделить такие конституционные жалобы с преобладающим публичным элементом и, напротив, судебные запросы с преобладающим частным элементом.

К первым можно отнести, например, разрешенные КС РФ жалобы ряда коммерческих организаций на нарушение их конституционных прав отдельными положениями арбитражного процессуального законодательства, регулирующими порядок пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам, в их истолковании Высшим арбитражным судом РФ². Заявители исходили из того, что ВАС РФ, разъяснивший в своем постановлении порядок применения оспариваемых законоположений, сформировал не предусмотренный законом механизм пересмотра судебных актов. Фактически заявители настаивали на том, чтобы КС РФ сформулировал конституционно-правовую оценку внедрения ВАС РФ прецедентных начал в судебную арбитражную систему, и по своему содержанию и духу их конституционные обращения выходили за рамки защиты собственных правовых интересов. Итогом рассмотрения соответствующих обращений стало принятие КС РФ решения, касающегося дальнейшего развития российской судебной и правовой системы. КС РФ признал за ВАС РФ (как и за ВС РФ) право давать на основе обобщения судебной практики абстрактное толкование применяемых судами норм права и формировать соответствующие правовые позиции, а также признал возможным осуществление пересмотра решений судов, принятых вопреки правовым

¹ См.: Определение КС РФ от 4 декабря 1995 г. №113-О.

² См.: Постановление КС РФ от 21 января 2010 г. №1-П // СЗ РФ. 2010. №6. Ст. 699.

позициям высшего судебного органа. Тем самым КС РФ по существу произвел на основе индивидуальной жалобы конституционализацию судебного прецедента и судебного правотворчества, установив при этом их конституционно приемлемые параметры.

КС РФ в качестве допустимых рассматриваются жалобы, поступающие и от некоммерческих объединений, включая *религиозные, правозащитные и иные общественные объединения*. Такого рода жалобы также часто имеют ориентацию, направленную на конституционную оценку рыночно-экономического и социального законодательства¹.

Особым субъектом обращения в КС РФ является *население муниципального образования*, представляющее собой коллективного носителя права на осуществление местного самоуправления и, соответственно, располагающее возможностью защищать гарантируемые Конституцией РФ права и свободы, связанные с осуществлением местным сообществом самостоятельной и под свою ответственность деятельности по решению вопросов местного значения в рамках судебной процедуры, включающей и конституционное судопроизводство. Не имея прямого законодательного закрепления, это положение получило свое обоснование в виде общеобязательной правовой позиции КС РФ. КС РФ в Постановлении от 2 апреля 2002 г. №7-П² указал, что субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти — непосредственно и через органы местного самоуправления — выступает население муниципального образования (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ), а ст. 133 Конституции РФ гарантирует местному самоуправлению право на судебную

¹ См., например: Определения КС РФ: от 23 декабря 2014 г. №2760-О, от 29 января 2015 г. №75-О, от 23 июня 2015 г. №1365-О, от 27 октября 2015 г. №2379-О, от 19 ноября 2015 г. №2599-О, от 25 февраля 2016 г. №351-О, от 26 мая 2016 г. №930-О и №1065-О.

² См.: Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П // СЗ РФ. 2002. №14. Ст. 1374; Постановление КС РФ от 29 марта 2011 г. №2-П // СЗ РФ. 2011. №15. Ст. 2190.; Определение КС РФ от 18 октября 2012 г. №1994-О.

защиту. Право на судебную защиту может быть использовано выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также членами местного сообщества. Как следует из данной конституционной нормы в системном единстве с ч. 1 ст. 96 ФКЗ о КС РФ, не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления.

Из правовой позиции КС РФ вытекает, что право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве является разновидностью коллективных муниципальных прав местного сообщества¹, которое может быть реализовано от имени местного сообщества выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самим населением муниципального образования. Исходя из этого КС РФ признает допустимыми в рамках конкретного конституционного контроля жалобы муниципальных образований. С момента вынесения КС РФ Постановления от 2 апреля 2002 г., им было принято более 40 решений по жалобам муниципальных образований, в которых затрагивались вопросы, касавшиеся организационного устройства муниципальной власти², финансово-экономических аспектов местного самоуправления, в том числе с учетом взаимоотношений между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями³, особенностей органи-

¹ См. об этом: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 306–329.

² См., например, Определения КС РФ: от 1 апреля 2008 г. №194-О-П // СЗ РФ. 2008. №18. Ст. 2093; от 5 марта 2009 г. №375-О-О // ВКС РФ. 2009. №5; от 8 декабря 2015 г. №2741-О // ВКС РФ. 2016. №2.

³ См.: Постановление КС РФ от 15 мая 2006 года №5-П // СЗ РФ. 2006. №22. Ст. 2375; Определение КС РФ от 10 марта 2005 года №13-О; Постановление КС РФ от 30 марта 2012 г. №9-П // СЗ РФ. 2012. №15. Ст. 1811; Постановление КС РФ от 05.07.2016 №15-П // СЗ РФ. 2016. №29. ст. 4900.

зации местного самоуправления в городах федерального значения¹, использования муниципальной собственности в целях обеспечения реализации конституционно значимых интересов как государства, так и частных субъектов². Основной объем поступающих от муниципалитетов жалоб касается социальных и экономических проблем. И это далеко не случайно, если иметь в виду, в частности, то обстоятельство, что подавляющее большинство отнесенных действующим правовым регулированием к ведению муниципальных образований вопросов местного значения связаны с социальной и хозяйственно-экономической сферами.

Вместе с тем нельзя не учитывать и то обстоятельство, что муниципальные образования являются воплощением не только территориальной самоорганизации населения, но и территориальной организации публичной власти на местах; они являются проводниками социально-экономической политики государства на соответствующей территории, а потому весь состав закрепленных за ними полномочий в конечном счете призван обеспечить эффективность и действенность данной политики, как в публичном (достижение общефедеральных, региональных, местных социально-экономических целей), так и в индивидуальном аспекте (гарантирование экономической свободы и улучшение благосостояния каждого конкретного члена местного сообщества). В этой связи иницилируемые муниципалитетами конституционно-судебные процессы, в частности, по вопросам разграничения полномочий или распределения бюджетных средств между

¹ См.: Определение КС РФ от 5 июня 2003 г. №274-О // ВКС РФ. 2003. №6; Определение КС РФ от 21 апреля 2005 г. №225-О.

² См.: Постановление КС РФ от 20 декабря 2010 г. №22-П // СЗ РФ. 2011. №1. Ст. 264; Определение КС РФ от 11 июля 2002 г. №207-О; Определение КС РФ от 9 апреля 2003 г. №132-О // ВКС РФ. 2003. №2; Определение КС РФ от 25 декабря 2003 г. №453-О // ВКС РФ. 2004. №3; Определение КС РФ от 8 июля 2004 г. №303-О // ВКС РФ. 2005. - №1; Определение КС РФ от 15 февраля 2005 г. №58-; Определение КС РФ от 9 июня 2005 г. №224-О.

уровнями публичной власти также имеют существенное значение для финансово-экономического развития российской государственности.

Весьма показательным в данном случае является разрешенное КС РФ дело о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска (уже ранее упомянутое Постановление от 5 июля 2016 г. №15-П). Конституционная жалоба была обусловлена возникшим спором в связи с определением кадастровой стоимости земельного участка, расположенного на территории соответствующего муниципального образования. В связи с инициированной собственником процедурой оценки земельного участка его кадастровая стоимость была приведена в соответствие с рыночной стоимостью, которая оказалась почти в 15 раз ниже прежнего значения. А это отразилось на формировании местного бюджета, поскольку одним из источников доходов являются поступления от земельного налога, база которого рассчитывается исходя из кадастровой стоимости. Иркутский областной суд в первой инстанции удовлетворил иск муниципалитета об оспаривании состоявшейся кадастровой оценки, но его решение отменила апелляционная инстанция. Применяя, в том числе, названные положения Федерального закона «Об оценочной деятельности», она посчитала, что право оспаривать кадастровую стоимость по общему правилу принадлежит собственнику недвижимости. Таким образом, администрация Братска оказалась не вправе оспаривать решение комиссии, поскольку участок не являлся муниципальной собственностью. КС РФ пришел к выводу, что оспариваемые законоположения требуют комплексной оценки. По своему предназначению в системе действующего правового регулирования в целях обеспечения прав и законных интересов собственников объектов недвижимости, расположенных на территории

муниципального образования, устанавливают общий порядок оспаривания органами местного самоуправления результатов определения кадастровой стоимости, который предусматривает возможность такого оспаривания в отношении объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности, и в этом аспекте эти нормы не противоречат Конституции. В то же время КС РФ установил, что эти законоположения не могут рассматриваться как соответствующие Конституции в той мере, в какой препятствуют органам местного самоуправления оспаривать в судебном порядке результаты определения кадастровой стоимости земельного участка, не находящегося в собственности муниципального образования, но расположенного на его территории, в случаях, когда по заявлению собственника этого земельного участка его кадастровая стоимость была существенно снижена на основании установления рыночной стоимости, чем могут быть затронуты права и законные интересы данного муниципального образования, в том числе связанные с поступлениями налоговых доходов в местный бюджет.

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

5.4. ОПОСРЕДОВАННЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЖАЛОБЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОДЕРЖАНИЯ (СУДЕБНЫЕ ЗАПРОСЫ)

Наряду с правомочием гражданина или объединения обращаться в КС РФ с конституционной жалобой непосредственно, ч. 4 ст. 125 Конституции РФ предусматривает и косвенную (опосредованную) форму защиты гражданином нарушенных законом прав и свобод, а именно — через *конституционный запрос соответствующего судебного органа*, на рассмотрении которого находится дело гражданина (объединения граждан). Эта форма заключается в обязанности суда любого вида юрисдикции и любой инстанции в случае, если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного в указанном деле, приостановить разбирательство и обратиться в КС РФ с запросом о проверке конституционности данного закона (ст. 101–103 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», абзац 6 ст. 215 и абзац 5 ст. 217 ГПК РФ, часть 3 ст. 13 и п. 1 части 1 ст. 143 АПК РФ). При этом суд может направить запрос в КС как по собственной инициативе, так и по ходатайству заинтересованного лица. Однако вне зависимости от того, связано направление запроса с активностью одной из сторон по делу или же это проявление самостоятельной инициативы суда, по своей правовой природе такой запрос представляет опосредованную конституционную жалобу. Это объясняется, в частности, тем, что регулирование непосредственной конституционной жалобы и судебного запроса в КС РФ содержится в рамках одной и той же нормы Конституции РФ (ч. 4 ст. 125), что свидетельствует об их сущностном единстве, с точки зрения конституционного законодателя. В то же время предпосылкой допустимости судебного запроса является реальная возможность применения оспариваемо-

го закона в конкретном деле. Поэтому ходатайство перед судом о направлении запроса в КС РФ может рассматриваться в качестве специфической процессуальной формы возбуждения процедуры конституционной защиты прав и свобод конкретного лица, а инициативный запрос суда — как выражение правозащитной функции правосудия и помощи конкретному лицу защитить его права и свободы в наиболее полном объеме.

Таким образом, запрос суда в КС РФ — это правовой институт в системе конституционного судопроизводства, регулирующий деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по участию в возбуждении и рассмотрении дел о конституционности законов, примененных в конкретном деле. По количеству обращений в КС РФ в связи с защитой прав, свобод и законных интересов в социально-экономической сфере за 25-летний период деятельности КС РФ на третьем месте после граждан (от них поступило более 65% таких обращений) и объединений граждан (около 17% обращений) находятся суды общей юрисдикции и арбитражные суды — 6% всех обращений.

Несмотря на то, что запрос суда в КС РФ представляет собой в сущности унифицированную форму инициирования конституционного судопроизводства, конституционные обращения судов общей юрисдикции, с одной стороны, и арбитражных судов — с другой, имеют свои особенности, прежде всего, предметного характера. Это вытекает уже из конституционных полномочий судов соответствующих видов юрисдикций. Тот факт, что арбитражные суды призваны разрешать главным образом экономические споры, предопределяет и характер направляемых ими в КС РФ запросов. В результате и сам КС РФ становится в известной мере участником разрешения экономических споров, реализуя данную функцию в присущих ему как органу конституционного правосудия формах надлежащими средствами и методами, а именно, путем устранения неопределенности в вопросе о соот-

ветствии Конституции РФ подлежащего применению при рассмотрении конкретного дела в арбитражном суде нормативного правового акта.

Наличие у КС РФ названной функции подтверждается и действующим арбитражным законодательством, которое не только устанавливает в качестве одного из оснований пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам признание КС РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного арбитражным судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в КС РФ (п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ), но и обязывает арбитражный суд приостановить производство по делу в случае невозможности рассмотрения данного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого КС РФ (п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ).

Что касается конституционных *обращений судов общей юрисдикции*, то они также могут касаться разнообразных вопросов социально-экономической проблематики, что связано с широтой предметного охвата общеюрисдикционной формы защиты прав и законных интересов, но главным образом не юридических лиц, а граждан. Появились также первые запросы в КС РФ Суда по интеллектуальным правам¹.

Запрос суда в КС РФ как самостоятельная форма инициирования конституционного судопроизводства представляет собой обязанность² суда любого вида юрисдик-

¹ См.: Определения КС РФ от 2 июля 2015 г. №1539-О, от 10 марта 2016 г. №448-О.

² Решая вопрос о том, является обращение судов общей и арбитражной юрисдикции с запросом в Конституционный Суд их обязанностью или правом, следует, думается, учитывать не только правовую позицию КС РФ (впервые сформулированную в Постановлении от 16 июня 1998 г.), но и системный анализ ч. 4 ст. 125 Конституции РФ в единстве с нормами ст. 101, 103 ФКЗ о КС РФ, которые свидетельствуют о наличии должествования, обязывания в соответствующем правомочии судов общей и арбитражной юстиции. Вместе с тем на этот счет есть и иные подходы (см., например: Лебедев В. М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т., 2001. С. 94–95).

ции и любой инстанции в случае, если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, на основании которого должно быть решено конкретное дело, приостановить разбирательство и обратиться в КС РФ с запросом о проверке конституционности данного закона (ст. 101–103 ФКЗ «О КС РФ», абз. 6 ст. 215 и абз. 5 ст. 217 ГПК РФ, ч. 3 ст. 13 и п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ). При этом суд может направить запрос в КС РФ как по собственной инициативе, так и по ходатайству заинтересованного лица.

В то же время следует учитывать, что в соответствии с новым правовым регулированием института конституционной жалобы полномочия по направлению запроса в КС РФ со стороны судов связываются теперь только с теми случаями, когда сомнения в неконституционности у суда вызывает норма, подлежащая применению в конкретном деле (статья 102 ФКЗ о КС РФ), а не уже примененная. Это означает, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд не вправе направлять такой запрос в том случае, если, несмотря на возникшие у него сомнения в конституционности законоположения, он применил его, положив в основу своего решения; в этом случае суд обязан был приостановить разбирательство и обратиться с соответствующим запросом в КС РФ,

Что же касается самой по себе юридической природы института судебного запроса в КС, то вне зависимости, например, от того, связано направление запроса с активностью одной из сторон по делу или же это проявление самостоятельной инициативы суда, по своей природе такой запрос представляет опосредованную конституционную жалобу, и он не должен приобретать форму абстрактного нормоконтроля. Данный тезис, правда, требует некоторых пояснений.

Во-первых, регулирование непосредственной конституционной жалобы и судебного запроса в КС РФ содержится в рамках одной и той же нормы Конституции

РФ (ч. 4 ст. 125), что свидетельствует об их сущностном единстве, с точки зрения конституционного законодателя. Во-вторых, предпосылкой допустимости и конституционной жалобы, и судебного запроса является применение оспариваемого закона в конкретном деле. Из этого следует, что ходатайство перед судом о направлении запроса в КС РФ выступает в качестве специфической процессуальной формы возбуждения процедуры конституционной защиты прав и свобод конкретного лица, а инициативный запрос суда является выражением правозащитной функции правосудия, объективирующейся в содействии конкретному лицу по защите его права и свободы в наиболее полном объеме¹. Нельзя в данном случае не обратить внимание и на то, что нередко заинтересованные лица, наделенные законодательством Российской Федерации правом на конституционную жалобу, инициируют судебные запросы в КС РФ в целях обеспечения более благоприятного для себя режима конституционного судопроизводства. Здесь имеется в виду: а) надежда на несколько более ускоренный порядок принятия запроса суда к рассмотрению — направление его непосредственно на предварительное изучение судье КС РФ в порядке ст. 41 ФКЗ о КС РФ, чем, как правило, сокращается процедура изучения обращения Секретариатом КС РФ; б) уход гражданина от уплаты государственной пошлины и, наконец, в) привлечение на сторону заинтересованного лица авторитета судебного органа. В-третьих, и конституционная жалоба, и судебный запрос в КС РФ имеют в качестве своего сущностного наполнения определенное сочетание частных и публичных элементов, каждый из которых получает больший или меньший удельный вес в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Из этого непосредственно вытекает внутреннее единство индивидуальной

¹ См.: п. 5 мотивировочной части постановления КС РФ от 16 июня 1998 г. №19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ // ВКС РФ. 1998. №5.

и судебной процедур инициирования конституционного судопроизводства, заключающееся в сбалансированности механизма конституционно-судебной защиты прав и свобод конкретного индивида, а также иных субъектов, подпадающих под действие оспариваемой нормы, и предполагающее, таким образом, необходимость поиска оптимального баланса частных и публичных интересов.

Что касается запросов судов в КС РФ, то большинство их следует отнести к категории дел с преобладающим частным элементом, имея в виду, что инициирование конституционно-судебной процедуры защиты прав осуществляется, как правило, самими гражданами.

В качестве примеров судебных запросов в КС РФ, направленных по ходатайству стороны в конкретном судебном разбирательстве, можно привести: запрос Промышленного районного суда города Ставрополя о проверке конституционности ч. 3 ст. 31 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (Определение КС РФ от 3 июля 2014 г. №1532-О); запрос Октябрьского районного суда города Уфы о проверке конституционности пункта 1 части 2 статьи 175 Жилищного кодекса Российской Федерации (Определение КС РФ от 6 ноября 2014 г. №2478-О); запрос Ленинского районного суда города Санкт-Петербурга о проверке конституционности Федерального закона «О приостановлении действия ч. 2 ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и части 9 статьи 8 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (Определение КС РФ от 8 декабря 2015 г. №2739-О); за-

прос Володарского районного суда города Брянска о проверке конституционности положений ч. 2 и 3 ст. 22 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (Определение КС РФ от 14 января 2016 г. №134-О); запрос Суда по интеллектуальным правам о проверке конституционности п. 2 ст. 1248, п. 2 ст. 1398 и п. 2 ст. 1406 Гражданского кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Правил подачи возражений и заявлений и их рассмотрения в Палате по патентным спорам (Определение КС РФ от 10 марта 2016 г. №448-О).

В наиболее развернутом варианте сущностное единство конституционной жалобы и судебного запроса в КС РФ на основе сбалансированности частного и публично-го элементов (соотношение защищаемого частного и публичного интереса) проявляется при предметном совпадении обращений в федеральный орган конституционного правосудия граждан и судебных органов. К примеру, КС РФ рассматривал дело по запросу суда и жалобам ряда организаций о проверке конституционности ст. 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 КоАП РФ, устанавливающих минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, совершивших предусмотренные ими административные правонарушения¹; дело по запросам судов, жалобе гражданина и хозяйственного общества о проверке конституционности ч. 1 ст. 320, ч. 2 ст. 327 и ст. 328 ГПК РФ, которыми определяется механизм реализации права апелляционного обжалования решений мировых судей и полномочия суда апелляционной инстанции при рассмотрении апелляционных жалоб в отношении лиц, не привлеченных к участию в деле, вопрос о правах и об обязанностях которых

¹ См.: Постановление КС РФ от 25 февраля 2014 г. №4-П // СЗ РФ. 2014. №10. Ст. 1087.

был разрешен судом первой инстанции, и лиц, решение в отношении которых вынесено мировым судьей без их извещения о времени и месте судебного заседания¹.

Из этого непосредственно вытекает внутреннее единство индивидуальной и судебной процедур инициирования конституционного судопроизводства, заключающееся в сбалансированности механизма конституционно-судебной защиты прав и свобод конкретного индивида, а также иных субъектов, подпадающих под действие оспариваемой нормы, и, таким образом, отражающее оптимальный баланс частных и публичных интересов. При этом запросы судов могут быть с преобладающими началами не только частных, но и публичных интересов.

В КС РФ могут обратиться суды любой юрисдикции и любой инстанции, в том числе и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, и такие случаи не редки в практике федерального конституционного правосудия². При этом необходимо учитывать, что *обращение судов в КС может быть направлено только в порядке конкретного нормоконтроля*. Это означает, что запрос суда не только должен проистекать из конкретного дела, находящегося в производстве данного суда, но и должен быть связан с защитой нарушенных конституционных прав и свобод человека и гражданина. К сожалению, суды не всегда учитывают это обстоятельство, порой их запросы (в целом или в какой-то части) содержат вопросы, относящиеся по существу к абстрактному нормоконтролю.

¹ См.: Постановление КС РФ от 21 апреля 2010 г. №10-П // СЗ РФ. 2010. №19. Ст. 2357.

² См., например: Определения КС РФ: от 7 июня 2011 г. №743-О-О по запросу КС Республики Башкортостан; от 10 апреля 2002 г. №107-О, от 9 декабря 2002 г. №347-О, от 2 февраля 2006 г. №37-О, от 12 июля 2006 г. №375-О, от 1 марта 2010 г. №240-О-О, от 14 января 2014 г. — по запросам Конституционного суда Республики Карелия; от 1 декабря 2005 г. №521-О по запросу Конституционного суда Республики Коми; от 15 мая 2007 г. №365-О-П по запросу Конституционного суда Республики Саха (Якутия); от 4 декабря 2003 г. №423-О по запросу Конституционного суда Республики Татарстан.

Так, Конституционный суд Республики Карелия в 2010 г. оспаривал в КС РФ положения абз. 3 п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», предусматривавшие, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), а размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанной меры социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации. Заявитель полагал, что такое регулирование допускает возможность нарушения конституционных прав отдельных категорий граждан, снижает достигнутый уровень их социальной защищенности и противоречит конституционному принципу равенства. Конкретное же дело, рассматриваемое Конституционным судом Республики Карелия было связано с проверкой положений регионального законодательства, которыми предусматривалось возмещение для соответствующей категории граждан (пенсионеров, проработавших не менее десяти лет педагогическими работниками в общеобразовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, рабочих поселках, поселках городского типа) расходов по оплате электрической энергии свыше 38 кВт только при предъявлении документов, подтверждающих произведенные расходы. В этой связи КС РФ в Определении от 1 марта 2010 г. №240-О-О констатировал, что оспариваемое в запросе законоположение — как закрепляющее меры социальной поддержки, в частности право на бесплатное предоставление жилой площади с отоплением и освещением, и порядок их предоставления педагогическим работникам образовательных учреждений — не затрагивает вопросов, касающихся оснований и порядка предоставления мер социальной поддержки указанной категории пенсионеров. По этой причине данный запрос

не может быть признан допустимым и принят КС РФ к рассмотрению.

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

Само же по себе *принятие КС РФ решения по конституционной жалобе влечет за собой двуединые последствия, включающие в себя* (во многом по аналогии с механизмом реализации решений Европейского Суда по правам человека) *меры как общего, так и индивидуального характера.*

Общие меры связаны с устранением всех существующих предпосылок для нарушения конституционных прав граждан, вызванных действием нормы, признанной КС РФ не соответствующей Конституции РФ, а также предотвращением аналогичных нарушений в будущем. Главное здесь — внесение изменений в нормативный правовой акт, который был предметом конституционного контроля.

Меры индивидуального характера связаны с восстановлением нарушенных прав заявителя; они реализуются в специальном режиме, предполагающем придание решению КС РФ в этой части обратной силы и пересмотр состоявшихся по делу заявителя судебных и иных правоприменительных актов, если для этого нет иных препятствий.

Вместе с тем разделение указанных мер на общие и индивидуальные не следует рассматривать таким образом, что первые обеспечивают только публичный интерес, а вторые — частный. В действительности, меры во исполнение решений КС РФ общего характера в конечном счете призваны исключить нарушение конкретных прав граждан и их объединений, а меры индивидуального (частно-

го) характера выполняют важную публичную функцию. В самом деле, применение к заявителям в КС РФ института пересмотра его судебного дела в случае принятия положительного решения свидетельствует о том, что институт конституционной жалобы является в том числе мерой государственного поощрения (своего рода бонусом) лицу, проявившему активную гражданскую позицию и конституционно-правовой активизм. Эта мера — некая награда за предварительное выявление в рамках «народного конституционного контроля» дефектной, антиконституционной, вредной для общества и государства нормы, и, соответственно, за обращение на нее внимания органа конституционной юстиции.

Таковы лишь некоторые вопросы сочетания частных и публичных начал в институте конституционной жалобы, реализуемом в системе российского конституционного правосудия, в частности, в связи с осуществлением нормоконтроля рыночного законодательства.

5.5. КРИТЕРИИ ДОПУСТИМОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ В АСПЕКТЕ СОЧЕТАНИЯ В НЕЙ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Для правильного понимания параметров сочетания частных и публичных интересов в институте конституционной жалобы важное значение имеет уяснение критериев допустимости обращения гражданина в КС РФ, которые не только отражают необходимые юридические условия для признания обращения приемлемым, но и раскрывают правовые основания и цели инициирования процедур судебного-конституционного контроля.

Раскрывая в своей практике смысл нормативных положений ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ФКЗ о КС РФ (глава XII), КС РФ неоднократно указывал, что гражданин впра-

ве обратиться с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным в деле заявителя, затрагиваются его конституционные права, а восстановление нарушенных прав осуществимо лишь посредством конституционного судопроизводства¹. Осуществление конституционного судопроизводства в порядке так называемого конкретного нормоконтроля обусловлено наличием для заявителя тех или иных препятствий в реализации его прав или же обременений, возникших при применении в отношении него норм закона и не устраненных по итогам завершившегося рассмотрения его конкретного дела судом, т. е., иными словами, конституционный нормоконтроль востребован, если решение вопроса о конституционности предписаний закона является в таких случаях необходимым и адекватным средством для устранения нарушений — одна лишь абстрактная заинтересованность гражданина в поддержании конституционного правопорядка посредством устранения из правовой системы нарушающих, по его мнению, конституционные права и свободы человека и гражданина законов, в том числе в связи с имеющим место, как считает заявитель, нарушением прав и свобод других лиц либо потенциальной возможностью применения соответствующих законоположений в отношении него самого в будущем, сама по себе не создает предпосылок для признания обоснованности возбуждения конституционного судопроизводства, призванного обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав заявителей². В связи с этим по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод КС РФ устанавливает соответствие закона, примененного в конкретном деле, только положениям Конституции

¹ См.: Определение КС РФ от 6 марта 2001 г. №59-О // ВКС РФ. 2001. №4.

² См.: Определение КС РФ от 29 сентября 2015 г. №2002-О // ВКС РФ. 2016. №1.

РФ, а не другим законам и иным нормативным актам¹. В другом Определении (от 18 апреля 2000 г. №58-О) КС РФ констатировал, что если заявитель сам не являлся лицом, участвующим в деле, в отношении которого совершались предусмотренные обжалованной нормой процессуальные действия, и не представлено документов, которые подтверждали бы его полномочие обратиться с жалобой в КС РФ от имени субъекта, выступавшего в качестве стороны в процессе, его жалоба должна квалифицироваться как исходящая от ненадлежащего лица. Из приведенных нормативных положений и правовых позиций КС РФ следует, что для признания конституционной жалобы гражданина допустимой одинаково важным является как наличие конкретного дела, в котором нарушены конституционные права соответствующего лица (т. е. его частные интересы), так и то, что такое нарушение вызвано применением к лицу нормы права, содержащей неопределенность с точки зрения ее соответствия требованиям Конституции РФ. Поскольку же эта норма по своей природе имеет универсальный характер и всеобщий масштаб действия, она затрагивает интересы неопределенного круга лиц, а вопрос о сохранении ее действия и порядке применения выходит на уровень проблематики надлежащего устройства и функционирования правовой системы, т. е. в целом образует проблему публично значимого характера.

При этом понятие «закон» КС РФ толкует расширительно, рассматривает его не в строго формальном, а и в материальном смысле. В соответствии с этим под законом понимаются не только федеральные законы, но и федеральные конституционные законы, конституции и уставы, а также законы субъектов РФ, нормативные указы Президента РФ, постановления Верховного Совета СССР и РСФСР, постановление СНК СССР. Однако, все эти акты

¹ См.: Определение КС РФ от 18 апреля 2000 г. №58-О // СЗ РФ. 2000. №21. Ст. 2257.

«приравняются» к закону (в целях конституционного судопроизводства) только в тех случаях, когда они фактически выполняют роль закона. Так, в Постановлении от 27 января 2004 г. №1-П КС РФ пришел к выводу, что в случае если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства РФ, причем именно в силу прямого предписания данного закона, на основании и во исполнение которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности такого закона, выявление его конституционно-правового смысла не могут быть осуществлены без учета смысла, приданного ему актом Правительства РФ; при этом КС РФ разрешается вопрос о соответствии Конституции РФ как самого закона, так и постановления Правительства РФ, без применения которого невозможно и применение закона; следовательно, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства РФ федеральным законом и если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве, КС РФ может признать допустимой жалобу гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которых оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства РФ¹. В дальнейшем КС РФ уточнил, что предметом конституционно-судебного контроля по жалобам граждан могут быть и такие нормативные правовые акты Правительства РФ, которые приняты на основе общего уполномочия, содержащегося в федеральном законе².

Расширяя предметный объем конституционно-судебного нормоконтроля, КС РФ тем самым не только усили-

¹ См.: Постановление КС РФ от 27 января 2004 г. №1-П // СЗ РФ. 2004. №5. Ст. 403.

² См.: Постановление КС РФ от 8 июля 2014 г. №21-П // СЗ РФ. 2014. №29. Ст. 4201.

вает гарантии конституционных прав граждан, но и расширяет возможности защиты публичных интересов. При этом публично значимые характеристики нормативных актов, подведомственных КС РФ, как бы переносятся на институт конституционной жалобы, которая позволяет устранить из правовой системы конституционно дефектные нормативно-правовые акты.

Что же касается самих по себе критериев допустимости обращения в КС РФ или, иначе говоря, условий реализации права на обращение, включая конституционную жалобу, то речь идет, прежде всего, о *подведомственности*. Как свидетельствует практика деятельности КС РФ, граждане, другие субъекты весьма широко прибегают к праву на обращение в КС РФ. Вместе с тем количество обращений, направляемых в высший орган конституционного контроля Российской Федерации, существенным образом превышает количество выносимых КС РФ на их основе решений¹. Одной из основных причин этого являются проблемы, связанные с невозможностью признания соответствующих обращений в качестве конституционных жалоб ввиду несоблюдения установленного порядка реализации соответствующего конституционного права. Так, удельный вес (в процентном отношении) явно неподведомственных КС РФ обращений в общем количестве никогда не был ниже 50%. Разграничение предметной компетенции между судами общей юрисдикции, арбитражными судами и КС РФ является одной из важных в этом плане проблем.

Нередки случаи направления в КС РФ обращений, которые могут рассматриваться в конечном счете как злоупотребление правом на конституционную жалобу. Одним из весьма характерных примеров в этом плане является направление гражданкой Е. В. Галаниной в течение всего

¹ См. об этом, например: Катанян К. Отказники. Почему потоки писем в Конституционный Суд обернулись лишь тонким ручейком решений? // Политический журнал. 2004. №48.

нескольких лет почти трех сотен обращений, по которым КС РФ было вынесено 219 «отказных» определений.

Вместе с тем даже в случаях, если обращение не соответствует установленным требованиям, Секретариат КС РФ может разъяснить положения ФКЗ о КС РФ, касающиеся порядка обращения в КС РФ; в необходимых случаях может предоставить выписки из данного ФКЗ и реквизиты для оплаты государственной пошлины, оказать содействие обратившемуся в надлежащем оформлении жалобы. В случае, если обращение явно не подведомственно КС РФ, Секретариат КС РФ может направить его в государственные органы и организации, компетентные решать поставленные в нем вопросы (ч. 4 ст. 40 ФКЗ о КС РФ). Данная норма, направленная на оказание гражданину правовой помощи и имеющая позитивный правозащитный потенциал, ни в коем случае не может рассматриваться в качестве препятствия для реализации права на конституционную жалобу. При этом, как подчеркнул КС РФ в Определении от 22 апреля 2010 г. №559-О-О, по смыслу статей 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции РФ суды, в том числе КС РФ, не обязаны направлять неподведомственные им обращения компетентным государственным органам или организациям; не закреплена такая обязанность и в положениях статьи 125 Конституции РФ, а поэтому решение вопроса о направлении неподведомственного ему обращения в компетентные органы — именно право, а не обязанность КС РФ.

Важным критерием допустимости конституционной жалобы является также *форма нормативно-правового акта*. Оспариванию гражданином в конституционном судопроизводстве подлежит закон, под которым КС РФ понимает, прежде всего, федеральные законы и федеральные конституционные законы.

Под конституционное понятие «законы» (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ) подпадают также законы субъектов Рос-

сийской Федерации¹, включая их конституции (уставы) как основные законы субъектов Российской Федерации. Это важно иметь в виду еще и потому, что на конституционные жалобы граждан в этом случае не распространяется предусмотренное п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции ограничение юрисдикции КС РФ по проверке на соответствие Конституции РФ лишь тех законов и иных нормативных актов субъектов РФ, которые изданы по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ или совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Конституционная жалоба гражданина или запрос суда могут быть связаны с проверкой на соответствие Конституции и такого закона субъекта РФ, который принят в порядке ст. 73 Конституции РФ, т. е. в рамках собственных полномочий субъектов Российской Федерации.

Особой разновидностью законов субъектов Российской Федерации как предмета конституционного контроля являются их конституции (уставы)². Учитывая весьма существенную специфику юридической природы данных актов, этот вопрос был предметом специального рассмотрения КС РФ, в том числе с точки зрения допустимых форм, способов судебного нормоконтроля относительно данного вида актов субъектов РФ. В Постановлении от 18 июля 2003 г. №13-П³ КС РФ пришел к выводу, что по смыслу ст. 66 (ч. 1 и 2) Конституции РФ во взаимосвязи со ст. 1, 3, 4, 5, 15, 71, 72, 73 и 76 Конституции и уставы субъектов РФ, будучи учредительными по своему характеру, что

¹ См., например: Определение КС РФ от 13 января 2000 г. №8-О // СЗ РФ. 2000. №12. Ст. 1311; Определение КС РФ от 24 февраля 2005 года №21-О; Определение КС РФ от 16 марта 2006 года №86-О; Определение КС РФ от 23 мая 2006 года №153-О.

² См.: Постановление КС РФ от 22 января 2002 г. №2-П // СЗ РФ. 2002. №6. Ст. 627; Определение КС РФ от 9 апреля 1998 г. №53-О // Вестник КС РФ. 1998. №4.

³ См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. №13-П // СЗ РФ. 2003. №30. Ст. 3101.

в то же время непосредственно обусловлено учредительным характером Конституции РФ, определяют организацию субъектов РФ и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения; конституция (устав) субъекта РФ — это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта РФ, и такой силой обладает любое его положение, поэтому нельзя разделить нормы конституций и уставов субъектов РФ на имеющие и не имеющие конституирующий, т. е. учредительный, характер.

Особенности конституций (уставов) субъектов РФ как учредительных по своей правовой природе нормативных правовых актов, их конституционно-правовые отличия от других нормативных правовых актов субъектов РФ предопределяют и различия в порядке их судебной проверки по содержанию на соответствие Конституции РФ и федеральным законам, которые, основываясь на конституционных нормах, непосредственно затрагивают конституционный статус субъектов РФ. Эти особенности не может не учитывать федеральный законодатель, устанавливая полномочия судов по рассмотрению дел об оспаривании конституций и уставов субъектов РФ.

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

В связи с этим КС РФ признал содержащуюся во взаимосвязанных п. 2 ст. 115 и п. 2 ст. 231 ГПК РСФСР и во взаимосвязанных п. 2 ч. 1 ст. 26, ч. 1, 2 и 3 ст. 251, ч. 2 и 3 ст. 253 ГПК РФ норму, которая наделяет суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в той мере, в какой данная норма допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации, не соответствующей Конституции РФ, ее ст. 66 (ч. 1 и 2), 76 (ч. 3, 4, 5 и 6), 118 (ч. 2), 125 (ч. 2, 3 и 5), 126 и 128 (ч. 3).

Что же касается полномочий прокурора обращаться в суды общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов субъектов РФ противоречащими федеральному закону, то, признав соответствующие положения, не соответствующими Конституции РФ, КС РФ одновременно заключил, что закрепленные федеральными законами полномочия органов прокуратуры, осуществляя обеспечение исполнения Конституции РФ, соответствия ей конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов РФ, обращаться в суд с заявлениями о проверке нормативных правовых актов субъектов РФ, с одной стороны, и исключительные полномочия КС РФ в области судебного конституционного контроля — с другой, предопределяют для Генерального прокурора РФ возможность обращаться в КС РФ по вопросу о соответствии Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ, в том числе вне связи с их применением в конкретном деле.

Важным является также вопрос, *могут ли быть предметом конституционной жалобы постановления Правительства?* Этот вопрос имеет повышенную актуальность применительно к теме исследования, имея в виду, что финансово-экономическая, социальная проблематика является основной для данного вида нормативных правовых актов.

Ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, закрепляя институт конституционной жалобы, не называет постановления Правительства РФ в качестве возможного предмета таких жалоб. Но как быть в том случае, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства РФ с федеральным законом и эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве? Речь идет о таких нормативных актах Правительства РФ, которые приняты во исполнение полномочия, возложенного на Правительство РФ непосредственно федеральным законом по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе. Именно на основании такого уполномочия Правительство РФ в этом случае непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений (так называемое делегированное регулирование). Ответ на эти вопросы дал КС РФ в своем постановлении от 27 января 2004 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ч. 1 ст. 27, ч. 1, 2 и 4 ст. 251, ч. 2 и 3 ст. 253 ГПК РФ в связи с запросом Правительства РФ¹.

Исходя из буквального толкования ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и конкретизирующих ее положений ФКЗ о КС РФ, граждане не входят в круг субъектов обращения в КС РФ с жалобой на нормативные акты Правительства РФ. Но, как вытекает из правовой позиции КС РФ, *граждане вправе обжаловать наряду с законами и такие акты, которые по своей юридической природе приравнены к законодательным*². Однако постановления Правительства РФ вне зависимости от того, приняты ли они в пределах собственных полномочий Правительства РФ или во исполнение непосредственного уполномочия федерального законодателя, таковыми не являются.

¹ См.: постановление КС РФ от 27 января 2004 г. №1-П // СЗ РФ. 2004. №5. Ст. 403.

² См.: Постановление КС РФ от 5 июля 2001 г. №11-П // СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 3059.

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 115 Конституции РФ нормативные акты Правительства РФ принимаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ. Это означает, что нормативные акты Правительства РФ являются подзаконными регуляторами, обеспечивающими исходя из их конституционной природы *вторичное правовое регулирование*. Требование ч. 1 ст. 115 Конституции РФ не может толковаться как допускающее возможность принятия Правительством РФ нормативного правового акта на основании и во исполнение непосредственно Конституции РФ. Такая интерпретация рассматриваемой нормы приводила бы к принципиальному противоречию между ч. 1 ст. 115 Конституции РФ и положениями ее статей 10 и 11 (часть 1), согласно которым государственная власть в Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципом разделения властей, означающим, в первую очередь, невмешательство органов одной ветви власти в сферу полномочий органов другой ветви государственной власти.

Принцип разделения властей предполагает, что регулирование общественных отношений посредством закона является исключительной прерогативой законодательных органов, а исполнение законов обеспечивается органами исполнительной власти. Можно, конечно, согласиться, что «в идеале» в правовом государстве не могут приниматься нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти, не имеющие прямой связи с федеральными законами. В правовом государстве с эффективным законодательством подзаконное правотворчество осуществляется в строго определенных рамках, установленных законом, и всегда является делегированным. Любое же самостоятельное правовое регулирование общественных отношений органами исполнительной власти в отсутствие специальных законов фактически является нарушением принципа разделения государственной власти

и свидетельством неэффективности функционирования органов государственной власти¹.

Из этого исходит и Конституция РФ, которая закрепляет за нормативными актами Правительства РФ определенное (подзаконное) место в иерархии источников права, а также наделяет Правительство РФ правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ). При этом Конституция РФ *не предполагает дифференциацию* постановлений Правительства РФ как по юридической силе, так и тем более по характеру их воздействия на общественные отношения. Таким образом, Правительство РФ, осуществляя регулирование на основании делегированной компетенции, и в этом случае *не выступает субъектом первичного правового регулирования*.

Наличие особой нормативной связи между постановлением Правительства РФ и федеральным законом, заключающейся в уполномочивании федеральным законодателем Правительства РФ осуществить регулирование тех или иных общественных отношений, не изменяет юридического существа нормативного акта Правительства РФ, которым указанное полномочие было реализовано. Правительство РФ, также как и во всех иных случаях, регулирует общественные отношения на основании и во исполнение актов большей юридической силы с той лишь особенностью, что первичная регламентация соответствующей сферы отношений закрепляется не в том законодательном акте, которым предусматривается делегированное регулирование, а, имея своим первоисточником конституционные нормы, она диверсифицирована в действующем законодательстве.

Таким образом, Конституция РФ не создает непосредственных предпосылок для наделения гражданина правом

¹ См.: Едидин Б. А. Некоторые проблемы определения полномочий судебных органов государственной власти // Российский судья. 2005. №1; Его же. К вопросу о полномочиях судебных органов государственной власти // Юрист. 2004. №12.

прямой конституционной жалобы на постановления Правительства РФ.

Вместе с тем ч. 1 ст. 46 Конституции РФ гарантирует право каждого на судебную защиту его прав и свобод. Данное конституционное положение, находящееся в системной взаимосвязи с положениями ее статей 1 (ч. 1), 2, 3 (ч. 1), 18, 55 (ч. 2), согласно которым гражданин может вступать с государством в судебный спор по поводу принятия органом государственной власти акта, нарушающего конституционные права и свободы; положениями ч. 1 ст. 47 и ч. 1 и 2 ст. 118, исходя из которых никто не может быть лишен права на рассмотрение его спора в соответствии с установленной юрисдикционной подведомственностью и подсудностью в соответствии с принципами правосудия, а также положениями ч. 1 ст. 115 и ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, гражданин вправе спорить с Правительством РФ по поводу принятия им в рамках делегированных полномочий нормативного акта, нарушающего конституционные права и свободы, в Конституционном Суде РФ в опосредованном порядке. А именно: гражданин вправе обжаловать такое постановление Правительства РФ в суде общей юрисдикции или в арбитражном суде на предмет их соответствия федеральным законам согласно правилам подведомственности и подсудности. В случае, если в процессе судебного разбирательства выяснится, что правонарушающий характер акта Правительства РФ не может быть устранен через признание его не соответствующим федеральным конституционным законам, федеральным законам, а также нормативным указам Президента РФ по причине осуществления Правительством РФ не свойственной ему функции первичного правового регулирования, соответствующий суд обязан приостановить рассмотрение данного дела и обратиться с запросом в КС РФ на предмет соответствия такого постановления Правительства РФ не только федеральному закону, но и Конституции РФ.

В решении КС РФ от 27 января 2004 года реализована иная модель разрешения данной проблемы, а именно: предусмотрена возможность возбуждения гражданином конституционного судопроизводства по проверке постановлений Правительства РФ непосредственно, что предопределяет *допустимость перенесения гражданами спора с Правительством РФ на уровень конституционного правосудия*; это становится возможным в случае, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства РФ с федеральным законом и эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве.

При этом практика КС РФ фактически идет по пути широкой трактовки выработанной правовой позиции в части допустимости конкретного конституционного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов Правительства РФ, но, имея в виду те ситуации, когда — независимо от характера (специального или общего) уполномочия законодателя — Правительством РФ, в связи с делегированными полномочиями осуществляются нормативное регулирование, которое может быть квалифицировано через категорию закона в материальном смысле.

Вместе с тем после формулирования КС РФ названной правовой позиции имеют место случаи отказа Верховным Судом РФ в рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, и предполагается, что соответствующая проверка может быть осуществлена... лишь в рамках конституционного судопроизводства.

Так, определением судьи Верховного Суда РФ от 17 июля 2015 года, оставленным без изменения определением апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 29 сентября 2015 года, отказано в принятии заявления Д. Ю. Климова о признании частично недействующим постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов

для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». Заявитель оспорил этот нормативный акт в КС РФ, который пришел к выводу, что жалоба не является допустимой, поскольку вопреки ст. 96 и 97 ФКЗ о КС РФ не подтверждается применение судом в его деле положений постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». При этом КС РФ исходил из того, что продолжается расследование уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 226.1 УК РФ, в отношении заявителя, и это означает, что процесс защиты прав заявителя в суде общей юрисдикции не завершен. В то же время КС РФ не исключает возможности формулирования содержательной оценки положений нормативного правового акта Правительства РФ по жалобе гражданина, который ранее безуспешно оспаривал этот акт в Верховном Суде РФ (например, определение КС РФ от 23 декабря 2014 г. №2963-О).

Очевидно, распространительная трактовка правовой позиции КС РФ о допустимости конституционно-судебного конкретного контроля за нормативными актами Правительства РФ требует сдержанного, не автоматического подхода, а по общему правилу речь должна идти о необходимости следования тем стандартным критериям допустимости обращений подобного рода, которые были намечены в Постановлении КС РФ от 27 января 2004 г. №1-П. Определение прямой нормативной связи федерального закона и постановления Правительства РФ требует выработки методологических подходов, связанных с ее конституционной оценкой, установлением объективных конституционно-правовых критериев наличия или отсутствия таковой. При поиске таких критериев необходимо учитывать, по крайней мере, следующее.

Во-первых, наличие прямой нормативной связи федерального закона и постановления Правительства РФ,

безусловно, предполагает их совместное и неразрывное, системно единое правовое регулирование конкретной сферы общественных отношений, а потому принятие КС РФ к рассмотрению жалобы гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод постановлением Правительства РФ возможно — и это подтверждается критериями допустимости конституционной жалобы, установленными ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и конкретизирующими ее положениями ФКЗ о КС РФ, — только при условии одновременного применения в деле заявителя и оспариваемого постановления Правительства РФ и федерального закона, которым Правительство РФ было уполномочено к осуществлению соответствующего нормотворчества.

Во-вторых, делегирование полномочий должно быть осуществлено в конституционно допустимой форме, а именно — по общему правилу, федеральным законом.

Вместе с тем, КС РФ может быть принято к рассмотрению и дело, связанное с оспариванием постановления Правительства РФ, принятого во исполнение полномочий, возложенных на него не непосредственно законом, а указом Президента РФ, если только такой указ будет принят в порядке первичного правового регулирования и потому будет иметь, по существу, законодательное значение¹. Полномочие Президента РФ по принятию соответствующих решений было подтверждено КС РФ в Постановлении от 25 июня 2001 года №9-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 27 сентября 2000 года №1079 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Рос-

¹ Указы Президента РФ, принятые в рамках первичного правового регулирования, неоднократно становились предметом рассмотрения КС РФ. См., например: Определение КС РФ от 8 июня 2004 года №195-О // ВКС РФ. 2004. — №6; Определение КС РФ от 12 мая 2005 года №127-О; Определение КС РФ от 2 марта 2006 года №16-О // СЗ РФ. 2006. №15. Ст. 1642; Определение КС РФ от 18 сентября 2014 г. №1819-О; Определение КС РФ от 19 ноября 2015 г. №2707-О.

сийской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы¹.

В-третьих, делегирование полномочий должно быть осуществлено в строгом соответствии с конституционными принципами наделения Правительства РФ нормотворческой компетенцией. Федеральный законодатель должен точно установить объем передаваемых Правительству РФ полномочий, критерии, условия и пределы их осуществления, в наиболее общем плане вытекающими из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости, которые предъявляют к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования.

Как следует из правовой позиции КС РФ, сформулированной им в Постановлении от 6 апреля 2004 года №7-П², по смыслу статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статьи 115 (часть 1) и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству РФ осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ, принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству РФ те или иные полномочия.

Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству РФ неопределенные по объему полномочия, а Правительство РФ — реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и

¹ См.: СЗ РФ. 2001. №27. Ст. 2804.

² См.: Постановление КС РФ от 6 апреля 2004 года №7-П // СЗ РФ. 2004. №15. 1519.

судебную (статья 10 Конституции РФ), предполагающий в сфере правового регулирования разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство РФ.

Основываясь на приведенной правовой позиции, КС РФ в Постановлении от 31 мая 2005 года №6-П признал не соответствующими Конституции РФ¹ положения статьи 5 Федерального закона «Об обязательном страховании ответственности владельцев транспортных средств», которыми федеральный законодатель установил требование соответствия условий договоров обязательного страхования ответственности владельцев транспортных средств содержащимся в издаваемых Правительством РФ правилам обязательного страхования, то есть по существу делегировал Правительству РФ формулирование соответствующих правил, но, вместе с тем, не закрепил критерии определения Правительством РФ условий договора обязательного страхования, оставив это на усмотрение Правительства РФ.

Вместе с тем в Постановлении от 14 мая 2009 г. №8-П КС РФ дисквалифицировал положения пп. «б» п. 4 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», указав при этом, что Правительство РФ вышло за пределы своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды; осуществленное Правительством РФ — при отсутствии предусмотренных непосредственно федеральным законом оснований освобождения от платы за загрязнение окружающей среды, которые были бы объективно

¹ См.: Постановление КС РФ от 31 мая 2005 года №6-П // СЗ РФ. 2005. №23. Ст. 2311.

обусловлены конституционно значимыми целями, — противоречит принципу всеобщности конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду и, соответственно, порождает неравенство между субъектами экологических правоотношений¹.

В-четвертых, КС РФ должна быть проверена конституционность (а не законность!) реализации делегированных полномочий, которая в данном случае понимается не как осуществляемое Правительством РФ правоприменение, а как основанное на бланкетной норме федерального закона подзаконное нормотворчество, в рамках которого следует соотносить принятые Правительством РФ нормативные акты, в первую очередь, с конституционным принципом разделения властей и принципом допустимости ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом.

Правительство РФ, осуществляя нормативную регламентацию общественных отношений исходя из предоставленных ему законодателем полномочий, не вправе выходить за пределы таких полномочий и тем самым подменять собой законодателя. Иное означало бы вмешательство Правительства РФ в исключительные прерогативы законодательной власти.

Что же касается личного (в связи с конституционным статусом человека, гражданина) измерения реализации Правительством РФ соответствующих полномочий, то здесь необходимо учитывать, что исходя из нормативных положений статей 10, 11 (часть 1), 55 (часть 3), 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1), 114 (п. «е» ч. 1) и 115 (ч. 1) Конституции РФ, Правительство РФ, действуя в пределах делегированных полномочий, связанных с обеспечением прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, уполномочено лишь: а) осуществлять конкретизацию

¹ См.: Постановление КС РФ от 14 мая 2009 г. №8-П // СЗ РФ. 2009. №22. Ст. 2752.

предусмотренного федеральным законом регулирования прав и свобод; б) устанавливать порядок реализации соответствующего права (свободы); в) предусматривать дополнительные гарантии прав и свобод.

Следует подчеркнуть, что иные, кроме перечисленных выше, нормативные акты в сферу конституционной оценки по жалобам граждан не входят¹.

Применительно к определению пределов (критериев) допустимости конституционно-судебного нормоконтроля в связи с конституционными жалобами следует учитывать также, что по общему правилу конституционной жалобой может быть оспорен нормативно-правовой акт, который не отменен и не утратил силу до начала рассмотрения дела КС РФ. Если же нормативный акт утрачивает силу в процессе рассмотрения дела, это является основанием для прекращения производства по делу. Однако, возможно, при определенных условиях *обжалование и утративших силу актов*, как это предусматривает статья 43 ФКЗ о КС РФ: производство не может быть прекращено, если нарушающий права и свободы акт, конституционность которого оспаривается, продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

При этом в практике КС РФ нередко возникают ситуации, когда оспариваемый акт на момент рассмотрения конституционной жалобы претерпел определенные изменения и в той части, в какой он ставится под сомнение заявителем, этот акт текстуально отличается от его редакции, примененной в конкретном деле. В этих случаях КС РФ, следуя неформальному подходу к пониманию самого понятия «нормативный акт», оценивает при решении вопроса о допустимости обращения в том числе реальное нормативное содержание действующей редакции оспариваемого акта в соотношении с прежней редакцией, и если

¹ См., например: Определение КС РФ от 20 февраля 2002 г. №23-О // ВКС РФ. 2002. №4.

при известных формальных коррективах само существо правового регулирования, в том аспекте, в каком оно подвергается сомнению заявителем, осталось неизменным, КС РФ исходит из признания соответствующего обращения допустимым.

В качестве примера можно привести разрешенное в Постановлении КС РФ от 26 апреля 2016 г. №13-П дело о проверке конституционности п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район». Решениями судов общей юрисдикции на администрацию этого муниципального образования была возложена обязанность ликвидировать несанкционированную свалку бытовых отходов на участке земель лесного фонда, расположенных на территории муниципального образования. Суды опирались при этом на указанные законоположения, которыми к вопросам местного значения муниципального района на тот момент была отнесена организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, и пришли к выводу, что, 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. КС РФ при рассмотрении жалобы администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» установил, что оспариваемые заявителем законоположения в связи со вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 г. №458-ФЗ претерпели изменения и действуют в новой редакции, предусматривающей отнесение к вопросам местного значения соответственно поселения и муниципального района участия в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному 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. В связи с этим КС РФ прямо указал в своем решении, что внесение подобных изменений «само по себе служит препятствием для проверки... 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» (абз.4 п. 1.2 мотивировочной части). В конечном же итоге КС РФ заключил, что оспариваемые нормы нуждаются в конституционном истолковании, а именно — по своему конституционно-правовому смыслу они «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» (п. 1 резолютивной части Постановления).

Представляет интерес и вопрос о том, возможно ли обжалование в КС «доконституционных» законодательных актов, что имеет значение применительно к «длящимся» правоотношениям в хозяйственно-экономической сфере, в связи с чем не исключаются возможности возникновения споров, в том числе самого неожиданного характера, о конституционности такого рода правовых актов. Так, пе-

ред КС РФ ставился вопрос о проверке конституционности Декрета от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» в связи с тем, что со ссылкой в том числе на этот акт судом было отказано в удовлетворении требований заявителя о признании права совместной собственности на застроенный жилыми строениями земельный участок, которым владели его предки до 1917 г.¹

КС РФ сформулировал по этому поводу следующую позицию. Как отмечалось, в силу ч. 2 ст. 43 ФКЗ о КС РФ не допускается проверка конституционности актов, которые были отменены или утратили силу до обращения заявителя в КС РФ. Оспариваемый Декрет как политический акт, на основании которого в период изменения государственного строя принимались решения о национализации и экспроприации находившегося в частной собственности недвижимого имущества, после завершения этого процесса исчерпал свою силу, и, следовательно, проверка его конституционности не может быть осуществлена.

Заявитель указывал на нарушение применением названного акта его прав, закрепленных, в частности в ст. 35 Конституции РФ, гарантирующей право собственности и право наследования, и в ст. 36 (ч. 1) Конституции РФ о праве граждан иметь в частной собственности землю, но названные права гарантируются только в отношении имущества, правовой режим которого определяется действующим законодательством и субъективные права на которое возникли в соответствии с ним. Таким образом, данная жалоба не отвечает критерию допустимости.

Фактически же обращенные к КС РФ требования были направлены на восстановление прав частных собственников и наделение наследственными правами в отношении национализированного имущества их потомков. Однако решение этого вопроса КС РФ неподведомственно и со-

¹ См.: Определение КС РФ от 18 июня 2004 г. №261-О.

ставляет прерогативу законодателя, который реализует политическую волю государства путем принятия соответствующих федеральных законов.

Таким образом, конституционной жалобой закон может быть оспорен только в той части, которая применена в деле заявителя. Если же заявитель ставит под сомнение более широкий круг законодательных решений, нежели примененные в его конкретном деле, КС РФ принимает жалобу к рассмотрению только в той ее части, в которой оспариваются фактически задействованные или могущие быть задействованными в деле заявителя нормативные положения¹.



¹ См., например: Постановление КС РФ от 27 декабря 1999 г. №19-П // СЗ РФ. 2000. №3. Ст. 354; Постановления КС РФ: от 1 марта 2012 г. №6-П // СЗ РФ. 2012. №14. Ст. 1720; от 10 декабря 2014 г. №31-П // СЗ РФ. 2014. №51. Ст. 7528; от 6 октября 2015 г. №24-П // СЗ РФ. 2015. №41 (Ч. III). Ст. 5726; от 13 апреля 2016 г. №11-П // СЗ РФ. 2016. №17. Ст. 2479.



6. РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА КАК МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ИСТОЧНИК ПРАКТИЧЕСКОЙ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

Характер воздействия конституционного правосудия на финансово-экономические отношения определяется, главным образом, качественными особенностями контрольно-конституционных (судебных) полномочий органов конституционного правосудия в данной сфере отношений, с одной стороны, и особенностями юридической природы принимаемых ими решений — с другой. На этом основано, соответственно, и участие КС РФ в формировании и реализации конституционной концепции социальной и экономической организации общества, в конституционализации рыночного законодательства. В этой связи анализ правовых характеристик конституционно-судебного обеспечения социально-экономического развития российской государственности предполагает в том числе исследование юридического феномена решений КС РФ как итоговой правовой формы его деятельности, уяснение их места и роли в нормативно-правовом массиве. Эта проблематика актуализируется еще и потому, что, как верно замечено, несмотря на обилие публикаций по разнообразным вопросам проблематики конституционного правосудия, эти вопросы освещены зачастую недостаточно — несоразмерно их значимости для совершенствования отечественного правового инструментария и развития всей системы российского права, и влияние практики КС РФ на финансово-правовую сферу, в том числе в свете реализации бюджетного федерализма, раскрытия

конституционно-бюджетных связей, осмыслено все еще недостаточно¹.

6.1. РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ — ОСОБЫЙ ВИД МЕЖОТРАСЛЕВЫХ АКТОВ НОРМОУСТАНОВИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

Статусные характеристики конституционно-судебного контрольного органа предопределяют особенности юридической природы его решений как источников права особого рода и одновременно — эффективного института развития современного российского конституционализма. Основанные на непосредственно применении конституционных норм, включая содержащиеся в них критерии юридической оценки проверяемых законоположений, решения КС РФ вместе с тем выступают формализованным итогом конституционно-судебного познания и интерпретации Конституции применительно к релевантным рассматриваемому делу отношениям различной отраслевой принадлежности, в них получают непосредственно-результатирующее формализованное выражение осуществляемые КС РФ конкретизация и интерпретационное развитие Конституции применительно к определенной системе правового регулирования, включая финансово-экономическое регулирование, сложившейся на данном этапе². В этом плане уяснение места и роли решений КС РФ в системе финансово-экономического нормативно-правового массива, равно как и в осуществлении реальной финансово-экономической политики,

¹ См.: Ливеровский А. А., Мосин Е. Ф. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам исполнения бюджетов субъектов РФ // Ленинградский юридический журнал. 2013. №3.

² См.: Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №3.

предполагает уяснение самой природы, особенностей актов конституционного правосудия.

Вопрос о юридической природе решений КС не является специфически-национальным для российского конституционного права. Очевидно, что универсализация института конституционного правосудия (и не только в европейских странах континентального права) при всем многообразии соответствующей практики свидетельствует о неких общих закономерностях, касающихся основополагающих правовых характеристик принимаемых соответствующими органами актов. Именно в этом контексте должен решаться вопрос о нормативных началах решений органов конституционного правосудия, их влиянии на конституционное развитие общества и государства.

Как в нашей стране, так и в других государствах континентального права, очевидна тенденция, направленная на признание судебной практики в качестве источника права. Таким источником права рассматриваются в первую очередь решения конституционных судов; при этом, однако, юридическая природа последних, например, с точки зрения их соотношения с судебным прецедентом определяется авторами по-разному¹.

Одновременно возникают вопросы: насколько правомочным является растворение решений КС в судебной практике, к которой относятся акты и иных, прежде всего высших, органов правосудия? Есть ли основания помещать в одну систему правовых координат решения всех высших судебных органов, включая КС?

Не отрицая наличия некоторых сопоставимых характеристик в юридической природе решений высших

¹ См., например: Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2004. №12. С. 4–7; его же: Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 159–171; Гаджиев Г. А. Методологические проблемы «прецедентной революции» в России // Журнал конституционного правосудия. 2013. №4 (34). С. 5–8; Верещагин А. Н. Несколько мифов о прецедентном праве в России // Там же. С. 15–18.

судебных органов и формулируемых ими правовых позиций¹, следует признать очевидным тот факт, что акты конституционного правосудия обладают признаками источников права в силу имманентно присущих этим актам юридических свойств конституционно-правового характера. И эти юридические характеристики являются специфичными, характерными исключительно для актов КС РФ.

Речь в конечном счете идет о том, что решения органов конституционного правосудия — не простые акты судебной практики; ведь Конституционный Суд — «больше, чем суд», это суд над властью и одновременно квазиправотворческий орган. Соответственно, принимаемые им решения в порядке осуществления конституционного контроля как бы примыкают к Конституции, составляя вместе с ней *особый вид конституционных источников права*, существующий наряду с законами, подзаконными актами, судебной практикой, иными видами источников права.

При этом именно специфическими характеристиками конституционных полномочий по конституционно-судебному контролю, а не наличием или отсутствием у КС РФ правотворческих функций в их классическом проявлении, определяется его роль в нормативном правовом пространстве государства и в конечном счете в правотворческом процессе, что, кстати, подтверждается практикой конституционного правосудия и в других странах континентального права.

¹ Данный подход получил определенное отражение и в Постановлении КС РФ от 21 января 2010 г. №1-П. В этом случае, однако, на первом месте оказались интересы, связанные с поиском компромисса при выработке и принятии соответствующего «решения о прецеденте» (такое название это постановление получило в СМИ). Но при всей компромиссности данного решения в нем определенно проводится идея недопустимости отождествления юридических характеристик решений КС РФ, с одной стороны, и решений других высших судебных органов (в то время действовал в том числе ВАС РФ) — с другой (см., напр., абз. 4 п. 3.1 мотивировочной части).

Решения КС РФ играют значительную роль в становлении и развитии всей системы современного российского конституционализма, включая Конституцию РФ и конституционное законодательство, а посредством этого — и отраслевое законодательство. Признавая ту или иную норму неконституционной, КС лишает ее юридической силы (ст. 79 ФКЗ о КС РФ), т. е. отменяет ее. Уже отсюда следует, что соответствующее решение КС не лишено свойств нормативного акта, направленного, как известно, на установление, изменение либо отмену правовых норм или на изменение сферы их действия.

Специфика нормативной энергии решений КС такова, что она имеет предметом (сферой) своего влияния, прежде всего, *нормативные величины наиболее высокого, абстрактного уровня* — общие принципы права, конституционные ценности и принципы, получающие реализацию во всех отраслях системы действующего права. С помощью конституционно-контрольной деятельности происходит своего рода приращение и актуализация нормативного содержания соответствующих принципов, а также установление их сбалансированного взаимодействия. Это особенно важно, если иметь в виду, что КС РФ нередко сталкивается с ситуациями, когда возникают противоречия не только между доктринальными представлениями о различных конституционных и отраслевых принципах, но и сами по себе принципы, в том числе конституционные, финансово-правовые, налоговые и т. п., по своему нормативному содержанию, а тем более в соотношении между собой могут быть внутренне противоречивы, содержать коллизионные начала. Достаточно отметить такие, нередко вступающие друг с другом в конфликт конституционные принципы, как, например: принцип правового государства в соотношении с социальным государством; требования свободы в коллизионном единстве с ответственностью; требование единства государственной власти в соотношении с федерализмом и местным самоуправлени-

ем; единство бюджетной системы РФ в сочетании с самостоятельностью региональных и муниципальных бюджетов и т. д.

В результате такого рода деятельности КС РФ по преодолению коллизий, обеспечению баланса в нормативном регулировании конституционных и отраслевых норм формируется особый вид нормативных начал, *конституционно-судебные нормоустановления*, которые существенно отличаются от обычных юридических норм как в сущностно-содержательном, так и формально-юридическом плане: будучи ориентированы на разрешение коллизионно-правовой ситуации в рамках конкретного конституционно-правового спора, в то же время они обладают высоким уровнем нормативной и доктринальной обобщенности, аксиологической универсальностью и т. п. В этом качестве важная специфика конституционно-судебных нормоустановлений заключается в том, что, являясь конституционным источником права, они сочетают нормативность с доктринальными началами.

В этом плане решениям КС РФ принадлежит особая роль, во-первых, в преодолении разрыва между теорией и практикой правотворчества и правоприменения и, во-вторых, в обеспечении межотраслевых нормативно-правовых связей, в основе которых — конституционно-правовая энергия решений КС РФ в единстве с прямым регулятивным действием самой Конституции в финансово-экономической сфере.

Оценивая под углом зрения конституционных требований те или иные правовые институты, которые в классическом понимании имеют сугубо отраслевой характер (например, предпринимательство, приватизация, конкуренция, налоги, акционирование и т. д.), КС РФ раскрывает их конституционные основы и обеспечивает конституционализацию, что естественным образом вводит соответствующие институты как в сферу кон-

ституционных начал нормативного регулирования соответствующих отношений, так и в сферу внимания науки конституционного права, превращает их в объект научных исследований конституционной юриспруденции. В связи с этим важное значение имеет восприимчивость науки конституционного права к отраслевым, в том числе финансово-экономическим идеям, доктринам, которые выдвигаются КС РФ в его решениях.

6.2. СОЧЕТАНИЕ НОРМАТИВНЫХ, ДОКТРИНАЛЬНЫХ И ПРАКТИКО-ПРИКЛАДНЫХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАЧАЛ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Нормативность и доктринальность — эти две характеристики решений КС РФ в своем единстве создают некое новое, интегральное качество данного вида актов как особых источников права — их нормативно-доктринальную природу. В данном качестве решения КС РФ приобретают значение нормативно-доктринального фактора судебного конституционализма.

Это означает, что, во-первых, *нормативные начала решений КС РФ*, обладая высокой степенью информационно-правовой насыщенности и обобщенности, способностью отражать посредством своих конституционно-интерпретационных характеристик высшие конституционные ценности на основе выявленного в решении Суда баланса государственных (публичных) и частных интересов, воплощая в себе сплав концептуальных научно-теоретических подходов с реальной практикой современного конституционализма и международно-правовой регламентацией, во многом приобретают *признаки конституционной доктрины*. Во-вторых, заложенные в решениях КС РФ аксиологические оценки, идеи и принципы, сформулированные на основе Конституции РФ и опосредующие отноше-

ние органа конституционного контроля к юридическому оформлению муниципальных отношений и муниципальной практике, придают доктринальным началам решений КС РФ *качества общеобязательности, нормативной доктринальности*. В этом, кстати, кроются глубинные характеристики конституционного правосудия как фактора модернизации и экономики, и политической сферы, здесь находятся истоки генерирования и развития посредством конституционного правосудия конституционной идеологии, что не противоречит требованиям ч. 2 ст. 13 Конституции РФ («Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной»), хотя — попутно будет отмечено — данное конституционное положение нуждается в специальном конституционно-судебном толковании.

Нормативно-доктринальной природой решений КС РФ предопределяется их *двойственное назначение в системе источников права*.

Решения КС РФ являются *источником конституционного права*, и в этом качестве они *всегда* содержат нормативную энергию (негативного либо позитивного характера), направленную на сферу конституционного регулирования. И несмотря на то, что в силу своих полномочий КС РФ «решает исключительно вопросы права» (ч. 3 ст. 3 ФКЗ о КС РФ), его решения как нормативно-доктринальные источники конституционного права, обладая, прежде всего, правовым содержанием, воплощают в себе и политические начала — имеется в виду, что при проверке конституционности норм отраслевого законодательства приходится решать соответствующие вопросы, например, с точки зрения не только сущего, но и должного, строго руководствуясь при этом конституционными принципами и ценностями как носителями не только формально-юридических, но и политических, нравственно-этических императивов общества и государства. В этом смысле решения КС РФ — безусловный

источник конституционного права: они обладают конституционной природой в силу своих собственных характеристик независимо от предмета конституционного контроля и в данном качестве всегда являются — в единстве с Конституцией — *конституционными источниками права*¹. Одновременно в этом проявляется важная закономерность развития современного конституционализма, связанная с расширением «конституционно-правового разнообразия», усилением элементов политизации и социализации в конституционном праве² и в системе конституционализма в целом.

В то же время с учетом предмета конкретных дел *решения КС РФ выступают источниками и других отраслей, в частности финансового права*, обеспечивая «сцепку» собственно конституционно-правовых норм и норм отраслевого законодательства, создают нормативное единство, основанное на выявленной в процессе рассмотрения дела объективной взаимосвязи, переплетения конституционных и иных отраслевых правоотношений. Основу такого единства составляет выявляемый КС РФ баланс конституционных ценностей, что способствует, в свою очередь, конституциализации не только отраслевого законодательства, но и соответствующей сферы социальной действительности. На этой основе становится возможным влияние решений КС РФ на все основные компоненты реального конституционализма и, соответственно, на всю систему практической юриспруденции, в том числе в финансово-экономической сфере.

Так, содержащийся в Определении КС РФ от 29 марта 2016 г. №705-О вывод о том, что предусмотренная БК

¹ Очевидно, что понятия «источник конституционного права» и «конституционные источники права» в данном случае несовпадающие, во многом разноуровневые категории.

² См.: Тихомиров Ю. А. Конституция — основа правовой системы // Конституция и законодательство: Сб. статей по матер. междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2003. С. 35.

РФ возможность предоставления юридическим лицам государственной поддержки в рамках реализации отдельных социально значимых проектов, предполагает определенную свободу усмотрения публичного субъекта, в том числе в вопросах необходимости, целесообразности, своевременности и размера такой поддержки, притом что принятие решения о прекращении предоставления соответствующей государственной поддержки не предполагает произвольного отказа публичного субъекта от принятых на дату вступления в силу такого решения обязательств, характеризует как основания и пределы общей конституционно-правовой дискреции публичного субъекта, определяемой оптимизацией государственно-властного механизма достижения социальных целей, так и бюджетно-правовой порядок реализации соответствующего института, который должен опираться на вытекающие из принципов равенства и справедливости начала доверия и предсказуемости во взаимоотношениях с публичной властью граждан и их объединений.

Обращаясь к требованию недопустимости произвольного отказа Российской Федерации как правового и социального государства от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, КС РФ указывал также, что федеральный законодатель вправе приостанавливать федеральным законом о федеральном бюджете действие норм, которыми обеспечивается реализация прав и свобод граждан, только если при этом будет предусмотрен надлежащий механизм соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться¹. Отсюда — необходимость согласованного регулирования финансовых и со-

¹ См., например: Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. №9-П // СЗ РФ. 2004. №19 (Ч. 2). Ст. 1923; Определение КС РФ от 5 июля 2005 г. №246-О // СЗ РФ. 2005. №33. Ст. 3493; Определения КС РФ от 21 февраля 2008 г. №106-О-О, от 22 декабря 2015 г. №2999-О.

циальных (в том числе социально-служебных) отношений, в рамках которого, в частности, решение вопросов приостановления ежегодного повышения процентной доли денежного довольствия, подлежащей учету при исчислении пенсий для лиц, проходивших определенные виды публичной службы, должно соотносываться с достигнутым уровнем материального обеспечения указанной категории граждан, компенсацией возможных негативных последствий от такого приостановления, а также учитывать реальные финансовые возможности государства.

Примером комплексного гармонизирующего воздействия решений КС РФ как источников финансового права и одновременно носителей конституционно-правовых ценностей, имеющих межотраслевое значение, является, например, выработанный в Постановлении от 11 ноября 2003 г. №5-П¹ и ряде других решений² КС РФ на основе осмысления коллизионного соотношения принципов социальной государственности и самостоятельности местного самоуправления подход к обеспечению баланса конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, — с другой. Это предполагает, в частности, что в рамках осуществляемого на уровне Российской Федерации и ее субъектов правового регулирования социальных гарантий, предоставление

¹ См.: Постановление КС РФ от 11 ноября 2003 г. №5-П // СЗ РФ. 2003. №46 (Ч. 2). Ст. 4509.

² См.: Постановление КС РФ от 15 мая 2006 г. №5-П // СЗ РФ. 2006. №22. Ст. 2375; Определение КС РФ от 10 октября 2013 г. №1591-О // ВКС РФ. 2014. №3.

которых отнесено к компетенции и расходам местного самоуправления, должно обеспечиваться, насколько возможно, согласование соответствующих мер с реальными финансово-экономическими возможностями муниципальных образований, и такие меры не должны порождать для органов местного самоуправления объективные существенные затруднения, связанные с их выполнением, в том числе необходимость перераспределения бюджетных средств в ущерб приоритетным задачам по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения; следовательно, необходимо осуществление финансового регулирования в целях покрытия муниципальными образованиями возникающих в ходе предоставления соответствующих социальных гарантий расходов, а недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации использовать правовые механизмы межбюджетных трансфертов. Это имеет значение и для определения параметров самого порядка выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, и применительно к формированию тех или иных механизмов социального гарантирования (льготирования), например, касающихся оплаты содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях, выплаты муниципальной пенсии. Таким образом, упомянутые решения КС РФ, в которых раскрывается нормативное содержание относящихся к основам конституционного строя соответствующих принципов конституционного права, оказывают нормативное воздействие на финансовое (бюджетное) регулирование и одновременно на социальное (пенсионное, образовательное и иное) отраслевое законодательство, а также на межотраслевое взаимодействие конкретных правовых институтов.

В ряде решений КС РФ (например, Постановление от 14 июля 2005 г. №8-П¹, Определение от 1 октября 2009 г. №1312-О-О²) поднимались имеющие комплексное, межотраслевое значение для конституционного, процессуального, исполнительного и вместе с тем финансового права вопросы коллизионного соотношения конституционных ценностей, связанных со своевременностью и полнотой исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильностью финансовых основ реализации государством (публично-правовым образованием) возложенных на него функций, включая безусловное гарантирование конституционно-правового статуса личности, — с другой. Как установил КС РФ, публично-правовому образованию в процессе исполнения вынесенного по иску к нему судебного решения во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного решения) и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина, но при этом сам принцип исполняемости судебного решения не должен быть поставлен под сомнение.

Значение важного конституционного источника финансового права, обеспечившего конституционно-правовое обоснование необходимости обособления и специального урегулирования посредством бюджетного, а не цивилистического правового инструментария института давности применительно к требованиям Российской Федерации по обязательствам, возникшим в связи с предо-

¹ См.: СЗ РФ. 2005. №30 (Ч. II). Ст. 3199.

² См.: СЗ РФ. 2009. №49 (Ч. 2). Ст. 6042.

ставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, имеет также, например, Постановление КС РФ от 20 июля 2011 г. №20-П¹. Специфика соответствующего института, как следует из Постановления, обусловлена особым характером данной категории правоотношений, предметом которых являются публичные финансы, выделяемые для поддержки отраслей экономики, субъектов и объектов экономической деятельности, отнесенных в установленном порядке к приоритетам государственной социально-экономической политики, т. е. для удовлетворения государством, выполняющим свою регулятивную функцию, публично значимого интереса. Это обосновывает, в частности, удлинение давностного срока, который, однако, не может быть не ограниченным во времени. КС РФ оговорил также, что введение увеличенного срока исковой давности по указанным требованиям не может предполагать его применение к правоотношениям, по которым действовавший ранее срок исковой давности истек на момент первоначального введения в действие нормы об отмене срока исковой давности для данных правоотношений.

Эти и иные примеры свидетельствуют также о том, что решения КС РФ оказывают воздействие на правовые нормы, действие которых распространяется одновременно в отношении всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также на нормы, регулирующие отношения отдельно в сфере федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований².

Практическая юриспруденция охватывает, как известно, две главные сферы профессиональной юридической деятельности — правотворчество и правоприменение.

¹ См.: СЗ РФ. 2011. №33. Ст. 4948.

² См.: Голубев А. В. Решение Конституционного Суда Российской Федерации как источник бюджетного права // Финансовое право. 2016. №5.

Соответственно, следует различать юриспруденцию как «систему юридических наук»¹ и практическую юриспруденцию как совокупность (систему) специализированных видов деятельности, требующих профессиональных юридических знаний, что связано, в своей основе, с правотворчеством и (или) правоприменением.

Для понимания актов конституционного правосудия в общей системе практической юриспруденции необходимо не только уяснение особенностей их природы, но принципиально важно также учитывать все *многообразие юридических последствий принятия решений КС РФ как источника практической юриспруденции*. Это не только утрата силы правовыми актами (нормами), которые признаны неконституционными, но также: прекращение действия актов, конституционность которых непосредственно не проверялась, однако неконституционными были признаны аналогичные положения; конституционное истолкование и выявление на этой основе конституционно-правового смысла проверяемых норм; казуальное толкование отдельных положений Конституции в связи с рассмотрением КС РФ нормоконтрольных дел; корректировка, «рихтовка» судебной и иной правоприменительной практики, которой придается неконституционный смысл проверяемым в порядке конституционного нормоконтроля законоположениям; рекомендации законодателю. Наконец, решения КС РФ представляют собой новые обстоятельства для пересмотра дел в судах общей и арбитражной юрисдикций², что в особой степени подчеркивает значение актов конституционного правосудия в качестве источника практической юриспруденции.

¹ См.: Нерсесянц В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1999. С. 69.

² См., напр., Определения КС РФ: от 12 мая 2006 г. №135-О; от 11 ноября 2008 г. №556-О-Р // СЗ РФ. 2008. №48. Ст. 5722; от 4 июня 2013 г. №874-О; от 10 марта 2016 г. №484-О-Р.

Уникальная роль актов конституционного правосудия подчеркивается в этом плане тем, что *нет такого направления практической юриспруденции, которое не затрагивалось бы — прямо или косвенно — в решениях КС РФ*. Это вытекает из универсального характера предмета конституционного правосудия: им являются нормы и институты всех отраслей правовой системы, что подтверждается в том числе количественными показателями обращений, поступивших в КС РФ. Если иметь в виду три основные сферы практической юриспруденции (которым соответствуют три традиционные направления специализации по юриспруденции: государственно-правовая, гражданско-правовая и уголовно-правовая), то можно обнаружить весьма интересный факт: количество обращений в КС РФ распределяется (ориентировочно) пропорционально этим трем сферам. На основе статистических данных это может быть представлено следующим образом (см. табл.):

ТЕМАТИКА ПО СФЕРАМ ПРАКТИЧЕСКОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ	1995–2011 гг.	в % от общего числа обращений	2012–2015 гг.	в % от общего числа обращений
Государственно-правовая (собственно-конституционная)	66 638	27 %	20441	32%
Гражданско-правовая (гражданско-правовая)	53 167	22 %	12424	19,5%
Уголовно-правовая	66 803	28 %	24110	37,5%

Из этого вполне обоснованным представляется вывод, что решения КС РФ являются важным межотраслевым источником практической юриспруденции применительно ко всем отраслям права и всем сферам правового регулирования. Это обусловлено как уникальными юридическими характеристиками решений КС РФ как органа конституционного нормоконтроля, так и осо-

бенностями межотраслевых связей соответствующих решений с точки зрения распространения их нормативной энергии, равно как и доктринальных, а также онтологических, практико-прикладных начал на правовую систему в целом, как и на всю сферу правоприменения. Во всем этом в конечном счете кроется смысл конституционного парадокса конституционного правосудия: *решения КС РФ, не являясь законодательным актом, по силе юридического влияния на правовую систему оказывают выше, чем сам закон, имея в виду при этом как негативное, так и позитивное правотворческое воздействие соответствующих актов.*

Применительно к финансово-экономической сфере, как, впрочем, и к другим областям практической юриспруденции, это находит свое подтверждение в конкретных правовых позициях КС РФ.

6.3. ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ — КВИНТЭССЕНЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Юридическая природа решений КС как источника права решающим образом связана с получающими отражение в соответствующих актах правосудия правовыми позициями.

В конечном счете именно правовые позиции, с одной стороны, придают актам КС РФ юридические (нормативно-правовые) качества источников права, а с другой — определяют конституционно-доктринальную природу данного вида правовых источников, что порой, при недостаточном учете особенностей этого нового для нас явления правовой жизни, становится причиной сомнений в правомерности отнесения данного вида судебных актов к источникам права. В правовой позиции КС РФ отражается суть, нормативно-доктринальная квинтэссенция принятого решения, однако источником права является

не сама по себе правовая позиция, а решение КС РФ, в котором она сформулирована¹.

Выявление подлинного смысла любого решения КС РФ и его правовой позиции невозможно без учета того обстоятельства, что решение как нормативно-доктринальный источник права — это единый, целостный акт конституционного правосудия, внутренняя структура и содержание которого подчинены логике концептуально-теоретических и конституционно-правовых доводов и аргументов, значимых для оценки оспариваемых в рамках конкретного дела правовых норм; в своей взаимосвязи они определяют содержание итогового вывода, составляют суть решения по делу. Соответственно, было бы ошибочным интерпретировать выраженную в постановлении правовую позицию в качестве простой совокупности обособленных положений, равно как и возводить на уровень самостоятельных правовых позиций КС РФ каждое отдельное положение постановления. Правовая позиция КС РФ — это некая основополагающая или, по крайней мере, одна из важных правовых идей, сформулированных КС РФ по итогам рассматриваемого дела, которая может быть выражена в концентрированном виде как в качестве отдельного положения, так и (чаще всего) представляющая собой сквозную идею, характеризующуюся единой предметно-целевой направленностью и едиными

¹ По вопросу о соотношении правовых позиций с решениями КС РФ в литературе существуют различные мнения. См., например: Алешкова И. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: правовая природа и формы их осуществления // Российский судья. 2013. №8; Гаджиев Г. А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ как источник конституционного права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. №3; Жилин Г. А. Значение решений Конституционного Суда Российской Федерации как источника гражданского и арбитражного процессуального права // Журнал конституционного правосудия. 2008. №1; Малюшин А. А. Правовые позиции как юридические средства выражения правотворческой функции конституционного правосудия // Российский судья. 2015. №8; Петров А. А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Иркутск, 2012.

доктринально-конституционными началами, находящимися, как правило, в логическом соподчинении с резолютивной частью итогового решения КС РФ.

Что собой представляет правовая позиция КС РФ? Как «извлечь» ее нормативно-доктринальный эквивалент из решения КС РФ? Это вопросы, имеющие не только теоретическое, но и важное практическое значение.

Правовая позиция КС РФ не может быть истолкована безотносительно к заложенной в решении аргументации и характеру взаимосвязей между теми отправными конституционными положениями и принципами, в соответствии с которыми сформулирован итоговый вывод решения. Соответственно, можно выделить основные характеристики правовых позиций КС РФ как весьма своеобразных носителей нормативно-доктринальных начал решений Суда.

В правовых позициях Суда проявляется их *концептуальный характер*, в связи с чем не просто дается ответ о конституционности конкретной правовой нормы (по принципу «да» — «нет»), но приводятся доктринальные по своему уровню конституционно-правовые решения рассматриваемых проблем. Одновременно следует обратить внимание и на такое свойство правовых позиций, как их *юридическая обязательность*. Правовые позиции КС РФ имеют такую же юридическую силу, как и сами решения КС РФ, а точнее благодаря именно содержащимся в них правовым позициям решения КС РФ приобретают присущую им нормативно-доктринальную природу (это, кстати, как раз и позволяет некоторым авторам рассматривать в качестве источника права не правовые позиции, а сами по себе решения КС РФ). Еще в конце 1990-х гг. КС РФ сформулировал принципиальный подход в отношении обязывающего значения правовых позиций, согласно которому положения мотивировочной части постановления КС РФ, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона,

на которых основаны выводы КС РФ, сформулированные в резолютивной части этого же постановления, отражают правовую позицию КС РФ и также носят обязательный характер¹. В развитие этих положений в ряде последующих решений КС РФ отмечается, что как законодатель, так и правоприменительные органы, обязаны учитывать как сами решения КС РФ, так и выраженные в них правовые позиции, притом не только касающиеся собственно оценки соответствия оспариваемых законоположений Конституции РФ, но и содержащие конституционно-правовое истолкование тех или иных законоположений и тем самым определяющие конституционно-правовой режим их применения².

Правовые позиции, как и решения КС РФ в целом, обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Уже в силу этого вряд ли можно согласиться с попытками деления правовых позиций КС РФ на юридически обязательные (например, те, которые сформулированы в решениях о толковании Конституции, а также содержатся в резолютивной части иных решений) и имеющие рекомендательный, ориентирующий характер. Действительно, в общем массиве правовых позиций КС РФ возможно выстраивание определенной иерархической системы, где приоритет принадлежит, как отмечалось, правовым позициям о толковании Конституции: по юридической силе они фактически находятся на одном уровне с Конституцией. Есть основание, в особенности после внесенных в ФКЗ о КС

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. №118-О.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 ноября 2012 г. №24-П // СЗ РФ. 2012. №47. Ст. 6551; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 сентября 2014 г. №23-П // СЗ РФ. 2014. №39. Ст. 5309.

РФ изменений¹, фактически поставивших под сомнение возможность принятия определений с так называемым «позитивным» содержанием (теперь такого рода решения принимаются чаще всего в режиме письменного производства в форме постановлений), для постановки вопроса об иерархии правовых позиций в зависимости от юридической формы их закрепления: содержащиеся в постановлениях КС РФ, с одной стороны, и в определениях (в своей основе «отказных», которые, к сожалению, часто не принимаются другими судами в качестве основания для пересмотра дела) — с другой стороны.

Юридическая обязательность правовых позиций распространяется и на сам КС РФ. Однако это не означает, что правовые позиции не могут уточняться. Практика свидетельствует, что при выявлении конституционного смысла ряда положений законодательства правовые позиции углубляются и обогащаются.

Итогово-обобщающий характер правовых позиций также представляет важную их особенность. Они лежат в основе решений КС РФ, хотя по своему объему содержание решений (постановлений, определений) заметно шире, богаче и не сводится только к сформулированным в них правовым позициям. Правовые позиции определяют внутренний смысл решений КС РФ, составляют юридическую квинтэссенцию принятого судебного решения в порядке конституционного контроля.

С этим связана также *оценочная, аксиологическая природа правовых позиций*, в которых получает выражение отношение КС РФ к конкретной правовой норме, составляющей предмет запроса. Главным в этом случае является ответ на вопрос о конституционности рассматриваемой КС РФ нормы. Вместе с тем правовая позиция — это не только итоговый вывод, содержащийся в резолютивной

¹ См.: ФКЗ от 3 ноября 2010 г. №7-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О КС РФ» // СЗ РФ. 2010. №45. Ст. 5742.

части решения КС РФ. Мотивировочная часть решения нередко содержит не менее важные правовые позиции, усиливающие значение решений как источников права. Более того, без глубокого проникновения в содержание мотивировочной части решения Суда невозможно адекватное реальному значению понимание конституционно-правовых выводов, содержащихся в резолютивной части.

Правовые позиции КС РФ есть результат истолкования конкретных положений законодательства, итог выявления конституционного смысла рассматриваемых положений в пределах компетенции КС РФ. Тем самым обеспечивается своего рода «конституционная доводка» норм российского законодательства без дисквалификации, признания неконституционной той или иной нормы, но при этом преодолевается ее конституционно-правовая неопределенность. В конечном счете это *специфическая форма правотворческой деятельности* КС РФ, так как с помощью конституционного истолкования: а) уточняется нормативное содержание статьи закона; б) преодолевается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей; в) выявляются системные, иерархические связи и зависимости между отдельными нормами правовых институтов конкретной отрасли права; г) придается новое, современное содержание норме «доконституционного» закона и т. д.

Важно обратить внимание также на *общий характер правовых позиций* КС РФ. Это свойство состоит не только в том, что выраженная в решении КС РФ правовая позиция распространяется на всех субъектов права на всей территории России, — это универсальная характеристика всех социальных, в том числе правовых, явлений, имеющих не индивидуализированную, адресную направленность своего воздействия, а общий характер. Наряду с данным свойством общности (или — что несколько иное, но также относится к данной характеристике — обобщен-

ности), правовая позиция КС РФ носит общий характер еще и в том плане, что она распространяется не только на тот конкретный случай, который стал предметом рассмотрения в КС РФ, но и на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой практике. Внешне это сближает правовую позицию КС РФ с судебным прецедентом. Но это лишь внешнее сходство, поскольку под аналогичными случаями в конституционном правосудии имеются в виду аналогичные правовые нормы, получившие оценку в рамках правовой позиции КС РФ. Так, признание неконституционной нормы закона одного субъекта РФ распространяется на аналогичные нормы регионального законодательства всех других субъектов Федерации.

При этом само содержание решений КС РФ, сформулированные в них правовые позиции служат критерием для установления того, воспроизводится ли в тех или иных нормах положение, признанное неконституционным, являются ли данные нормы такими же либо основанными на этом положении и, следовательно, насколько они тождественны, аналогичны, идентичны или подобны, чтобы рассматривать их в качестве воспроизводящих положения, признанные неконституционными, или являющихся такими же, исходя из оценки аналогичности (идентичности) соответствующих норм с использованием известных методов толкования — телеологического, систематического, исторического, логического и др.¹

Если возникнет сомнение, насколько соответствующую норму права можно рассматривать как аналогичную признанной неконституционной, этот вопрос может быть решен в суде общей юрисдикции. Однако суд общей юрисдикции, признав норму закона аналогичной той, которая является неконституционной, может признать ее лишь недействующей, что не влечет дисквалификации

¹ См.: Определение КС РФ от 6 декабря 2001 г. №249-О // СЗ РФ. 2002. №4. Ст. 374.

этой нормы, она в этом случае не может применяться, но сохраняет свое «присутствие» в правовой системе; недействительной же, т. е. утратившей юридическую силу, эта норма может быть признана лишь КС РФ. Эта правовая позиция, заключающаяся в том, что утрата законом юридической силы возможна лишь в результате признания его неконституционным (кроме решения об этом самого законодательного органа) была выражена в Постановлении КС РФ от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». В связи с этим имели место случаи, когда суды общей юрисдикции и арбитражные суды, приходя в процессе судебного разбирательства к выводу о том, что оспариваемые нормы аналогичны ранее признанным КС РФ не соответствующими Конституции РФ, приостанавливали производство и обращались с запросом в КС РФ в целях их дисквалификации¹.

Соответственно представленным подходам возможно дать и *определение понятия правовых позиций КС РФ* как получающих обоснование в процедуре конституционного правосудия нормативно-доктринальных выводов, установок и оценок по вопросам права в рамках решения КС РФ, принятого по итогам рассмотрения конкретного дела.

Правовая позиция КС РФ может быть сформулирована как в постановлении, так и в определении данного органа. Причем речь идет — и это подтверждается практикой конституционного правосудия — не только об определениях с «позитивным» содержанием (базирующихся на ранее выработанной Судом правовой позиции), но и о чисто «отказных» определениях. Приходится лишь с сожалением еще раз отметить, что на практике, в том

¹ См., например: Определение КС РФ от 2 ноября 2000 г. №236-О // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 214.

числе в работе общеюрисдикционных и арбитражных судов, это не всегда последовательно воспринимается, примером чего являются конкретные дела КС РФ, связанные в том числе с повторными обращениями заявителей в КС в связи с неисполнением ранее принятого определения КС РФ о проверке норм законодательства, относящегося к финансово-экономической сфере. Примером является в этом плане рассматривавшаяся повторно жалоба главы г. Екатеринбурга по делу, касающемуся порядка передачи имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта РФ в связи с перераспределением публично-властных полномочий между различными уровнями публичной власти¹. Рассмотрев повторное обращение главы г. Екатеринбурга в КС РФ (в виде ходатайства о разъяснении ранее принятого по его жалобе определения), где прямо был поставлен вопрос о том, является ли принятое определение КС РФ обязательным для всех правоприменительных органов или для его исполнения дополнительно требуется вынесение итогового решения в виде постановления, КС РФ сформулировал жесткую правовую позицию об обязательности всех своих решений. Суд указал, что согласно ст. 6 ФКЗ о КС РФ решения КС РФ обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Это требование, по смыслу названного ФКЗ, распространяется на все решения КС РФ, независимо от того, в какой форме они выносятся, т. е. не только на постановления, но и на определения и заключения. Иное означало бы, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут осуществлять истолкование акта, придавая ему иной смысл,

¹ См.: Определение КС РФ от 7 декабря 2006 г. №542-О // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1260.

нежели выявленный КС РФ, и тем самым подменять конституционное судопроизводство, чего они в силу ст. 118, 120, 125, 126, 127 и 128 Конституции РФ делать не вправе. Наличие материальных и процессуальных предпосылок, а также возможных препятствий для пересмотра решений, основанных либо на неконституционных актах, либо на нормах, которым придан смысл, расходящийся с их конституционно-правовым смыслом, подлежит установлению по заявлению гражданина или уполномоченного должностного лица тем судом, к компетенции которого отнесен такой пересмотр, при соблюдении общих правил судопроизводства. Проверка же законности и обоснованности вновь вынесенных судебных решений осуществляется вышестоящими судебными инстанциями. Таким образом, заключил Суд, арбитражные суды не вправе не исполнять решения КС РФ и содержащиеся в них предписания. Иное означало бы неисполнение требований Конституции РФ и ФКЗ о КС РФ¹.

Эта правовая позиция получила свое подтверждение и развитие в последующих решениях КС РФ², что важно учитывать по причине не только многочисленности и актуальности правовых позиций КС, сформулированных в определениях, касающихся в том числе финансово-экономической проблематики. Вторая сторона этой проблемы связана с принципиальным единством природы, юридической силы правовых позиций, сформулированных как в определениях КС РФ, так и в постановлениях, которые дают конституционно-правовое истолкование проверяемых (оспариваемых) норм, не признавая при этом их неконституционными. Не случайно в послед-

¹ См.: Определение КС РФ от 1 ноября 2007 г. №827-О-П // СЗ РФ. 2007. №53. Ст. 6675; Определения КС РФ от 4 июня 2013 г. №874-О, от 29 сентября 2015 г. №2282-О.

² См.: Определение КС РФ от 29.11.2012 №2348-О; Определение КС РФ от 10.03.2016 №484-О-Р; Определение КС РФ от 31 марта 2016 г. №449-О-Р // СЗ РФ. 2016. №15. Ст. 2153.

нее время наметилась тенденция признавать в качестве нового обстоятельства (как процессуального основания для пересмотра дела на основе принятого КС РФ решения) не просто постановления КС, а исключительно те, в которых сделан вывод о неконституционности проверяемых и примененных в конкретном деле правовых норм¹.

Между тем *правовые позиции КС РФ* есть, прежде всего, *результат истолкования конкретных положений законодательства*, итог выявления конституционного смысла рассматриваемых положений в пределах компетенции КС РФ. Тем самым обеспечивается своего рода «конституционная рихтовка» норм российского законодательства без дисквалификации, признания неконституционной той или иной нормы, но при этом преодолевается ее конституционно-правовая неопределенность.

При этом следует учитывать, что «толкование» и «истолкование» — это нетождественные методы осуществления конституционного правосудия. В соответствии с ч. 5 ст. 125 Конституции РФ КС РФ дает официальное толкование Конституции РФ, что является его исключительным полномочием. В то же время Суд в рамках любого конкретного дела может использовать метод конституционного истолкования норм отраслевого законодательства, выявляя тем самым его конституционный смысл. Соответственно, правовые позиции КС, выражающие итог официального толкования норм Конституции либо результат истолкования отраслевого законодательства, имеют заметные различия в своих юридических, нормативных характеристиках. В иерархии правовых позиций КС РФ на первом месте, безусловно, стоят решения, посвященные толкованию Конституции. Однако это не исключает, что для правоприменителя, включая судебные органы, одинаково обязательными являются все правовые позиции КС,

¹ См., например: Определение КС РФ от 07.07.2016 №1435-О-Р по ходатайству гражданина Мошкина Михаила Игоревича о разъяснении Определения КС РФ от 15 января 2016 года №186-О.

включая те, которые представляют собой результат истолкования норм отраслевого законодательства.

Важно также учитывать, что *правовые позиции КС* находятся в сложных системных взаимосвязях с корреспондирующими им *правовыми позициями законодателя*. В случае признания КС РФ оспариваемой нормы законодательства конституционной правовые позиции КС РФ и законодателя совпадают. Признание же КС РФ нормы неконституционной означает расхождение в правовых позициях законодателя и КС РФ. Конституционный Суд при решении этой проблемы имеет собственную правовую позицию, которую он аргументирует в мотивировочной части и выражает в виде итогового вывода в резолютивной части решения. При этом существенная особенность правовых позиций КС РФ по сравнению с парламентскими правовыми позициями состоит в том, что КС РФ решает исключительно вопросы права (ч. 2 ст. 3 ФКЗ о КС РФ), принимает постановления (определения) с позиций Конституции РФ, обеспечивая ее верховенство. Парламент же является законодательным и представительным органом (ст. 94 Конституции), и в этом качестве в законотворческом процессе он призван выражать (представлять) в том числе плюрализм политических интересов, идеологическое многообразие в нашем обществе. В этих условиях при возникновении конкуренции правовых позиций КС РФ и парламента безусловный приоритет — за КС РФ.

Исходя из сказанного понятно, почему решения КС РФ оказывают существенное влияние и на законотворческую, и на правоприменительную практику, способствуют разрешению существующих противоречий как в сфере политической, так и экономической жизни. Об этом свидетельствует весь достаточно большой массив решений КС РФ, относящихся как к конкретным институтам, так и к отдельным направлениям финансово-экономической политики российской государственности.

Применительно практически к каждой сфере и направлению финансово-экономической деятельности — будь то бюджетное устройство и распределение бюджетных прав между различными уровнями публичной власти в федеративном государстве, банковская система, налоговая система и т. д. — выработаны нормативные и доктринальные правовые позиции КС РФ, которые заслуживают самостоятельного анализа. Этот материал, в единстве с научно-теоретическими и прикладными аспектами анализа соответствующих вопросов, может быть представлен, как это отмечалось выше, в виде своего рода Особенной части экономического конституционализма.





Особенная часть

7. БЮДЖЕТ В КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОМ ИЗМЕРЕНИИ

Бюджет является исходной сферой бюджетной деятельности и одной из основополагающих категорий, которая воплощает в себе единство экономического, юридического (в том числе конституционно-правового), государственно-властного аспектов с их последующей ориентацией на решение публично значимых, в том числе социальных, задач общества и государства.

При всех особенностях, определенной лаконичности закрепления бюджетных отношений непосредственно в Конституции РФ — в частности по сравнению с конституциями некоторых других стран — очевидно, что основные характеристики бюджета, бюджетного процесса имеют конституционную природу; в той или иной мере они отражаются, получают свое развитие и углубление в практике КС РФ. За период своей деятельности (по состоянию на 1 декабря 2016 г.) КС РФ принято более 420 решений (20 постановлений и 405 определений), касающихся вопросов формирования и использования централизованных публично-правовых фондов денежных средств. При этом в более чем 50 из них предметом конституционно-правового исследования становились вопросы, связанные, в той или иной мере, с природой государственного бюджета и законов о бюджете.

По смыслу Конституции РФ в ее нормативно-доктринальном толковании КС РФ, государственный бюджет, будучи неотъемлемым элементом государственной власти и одновременно выражением финансово-экономического содержания государственного суверенитета, является основным инструментом финансового обеспечения деятельности государства. Он представляет собой образуе-

мый из налоговых и неналоговых доходов публичный фонд финансовых средств, предназначенный гарантировать финансовую самостоятельность и независимость государственной власти, а также саму возможность осуществления ею полномочий и публичных функций, возложенных на нее Конституцией Российской Федерации и законами¹.

Сформулированные в решениях КС подходы имеют принципиально важное значение для последовательной конституционализации финансово-бюджетного законодательства РФ, смысл которой в конечном счете заключается в обеспечении гармоничного взаимодействия норм конституционного и финансового права на основе безусловного приоритета первых над вторыми², а также выработка конституционно-правовой методологии оптимизации федеративной бюджетной системы страны. В настоящее время эти вопросы приобретают особую актуальность, что, однако, обусловлено далеко не только вполне понятными внешними факторами, но и накопившимися проблемами, связанными с самой логикой развития финансово-бюджетного регулирования в его соотношении с реализацией конституционных принципов, включая социальную государственность, федерализм, самостоятельность местного самоуправления и многие другие³.

¹ См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2008 г. №10-П (абзац 1 п. 3.2 мотив. части) // СЗ РФ. 2008. №31. Ст. 3763.

² См.: Крохина Ю. А. Конституционализация финансового законодательства: объективная закономерность и фактор оптимизации // Конституция и законодательство: сб. статей по матер. междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2003. С. 124.

³ См.: Братко Т. Д. Основные проблемы обеспечения самостоятельности субъектов Федерации в сфере формирования бюджетных доходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №3; Дементьева О. А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2016. №9; Крохина Ю. А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. №4; Матвиенко С. В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. №4; Мирзоев М. Г. Современное состояние бюджетного федерализма в РФ: проблемы и законодательное регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2016. №5; Рудичева Н. И. Проблемы применения конституционных принципов при организации системы бюджетного права и бюджетных отношений // Финансовое право. 2016. №8; Шевелева Н. А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. №2.

7.1. ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ ЮРИДИЧЕСКИМ АКТОМ «ОСОБОГО РОДА»?

Анализ природы федерального бюджета и ФЗ о федеральном бюджете неоднократно был предметом оценки КС РФ в связи с различными обращениями в Суд. Однако, пожалуй, наиболее широкие нормативно-доктринальные подходы по этим вопросам были высказаны в Постановлении от 23 апреля 2004 г. в связи с поставленными заявителями по данному делу вопросами о возможностях включения в ФЗ о государственном бюджете иных, не относящихся к бюджетным отношениям, вопросов, а также приостановления действия отдельных статей ФЗ о федеральном бюджете на текущий год и, соответственно, временного прекращения бюджетного финансирования отдельных статей расходов, в частности на обеспечение социальных прав граждан (в рамках данного дела речь шла о бюджетном гарантировании отдельных социальных выплат военнослужащим)¹.

В итоговом решении по данному делу КС РФ, признав не соответствующими требованиям Конституции отдельные оспариваемые положения, исходил из того, что сама Конституция РФ позволяет рассматривать федеральный закон о федеральном бюджете как нормативный правовой акт «особого рода», существенно отличающийся от других федеральных законов. Так, федеральный бюджет, а следовательно, и проект федерального закона о нем, согласно статье 114 (пункт «а» части 1) Конституции РФ, разрабатывается и представляется Государственной Думе исключительно Правительством РФ, тогда как проекты остальных федеральных законов могут вносить в Государственную Думу и иные субъекты права законодатель-

¹ См.: Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. №9-П // СЗ РФ. 2004. №19. Ч. II. Ст. 1923.

ной инициативы, перечисленные в статье 104 (части 1 и 2) Конституции РФ. Согласно статье 106 (пункт «а») Конституции РФ федеральный закон о федеральном бюджете после принятия Государственной Думой подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации, при том что данное требование не распространяется на большинство иных федеральных законов.

Исходя из этих и других выявленных особенностей, связанных прежде всего с порядком принятия и исполнения ФЗ о государственном бюджете, КС РФ как раз и заключил, что в правовой системе Российской Федерации (ст. 15, ч. 4, Конституции РФ) федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода, который создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий, предопределяющих необходимость соответствующих расходов. В связи с этим имеет принципиальное значение то обстоятельство, что как таковой он не порождает и не может отменять прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих социальные расходы Российской Федерации, и тем более лишать их юридической силы. Из этого следует, что в Российской Федерации как правовом государстве в силу вытекающих из Конституции РФ требований федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами.

Эти подходы нашли отражение и определенное развитие в Определении КС РФ от 3 марта 2015 г. №421-О применительно к оценке положений Закона Республики Бурятия о бюджете, в соответствии с которым была приостано-

новлена деятельность регионального Конституционного Суда¹. КС РФ пришел к выводу, что ранее изложенная правовая позиция, касающаяся природы федерального закона о федеральном бюджете, имеет общий характер, касается закона о бюджете как такового, поэтому недопустимо использование этого нормативного акта ни для изменения правового статуса конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, его полномочий, порядка образования и деятельности, ни для приостановления или прекращения его деятельности. Иное — применительно к учрежденному и не упраздненному в установленном порядке конституционному (уставному) суду субъекта Российской Федерации, правовой статус которого определен конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и специальным законом, — означало бы недопустимое вмешательство законодательной власти в функционирование институтов правосудия, нарушающее установленные Конституцией положения о разделении властей, о самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и о финансировании судов, которое должно обеспечивать независимое осуществление правосудия (статьи 10, 120 и 124).

В этом плане выработанные в Постановлении №9-П от 23 апреля 2004 г. подходы не утратили своего значения и в настоящее время, когда ситуация бюджетного дефицита становится порой едва ли не главным аргументом в пользу использования института приостановления действия тех или иных финансово-экономических статей с помощью закона о бюджете. Но так ли это? Соглашаясь в принципиальном плане с основными выводами, сделанными КС РФ еще в

¹ См.: Определение КС РФ от 3 марта 2015 г. №421-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2015. №13. Ст. 2005.

первоначальном Постановлении в отношении федерального закона о федеральном бюджете, в том числе содержащимися в резолютивной части Постановления, я посчитал в свое время необходимым высказать Мнение по ряду вопросов, связанных, в частности, с оценкой института приостановления отдельных статей ФЗ о федеральном бюджете в соотношении с самой природой данного закона¹. Имея в виду, что с этими вопросами Суду пришлось сталкиваться и в последующем, представляется важным обратить внимание на некоторые аспекты данной проблемы.

Речь идет, в частности, о том, что в основу анализа конституционности положений федеральных законов о федеральном бюджете, которыми было приостановлено действие отдельных положений ст. 14 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», а также п. 14 ст. 15 ФЗ «О статусе военнослужащих», КС РФ положил лишь исследование особенностей юридической природы федерального закона о федеральном бюджете. Вместе с тем перечисленные в Постановлении характеристики ФЗ о федеральном бюджете относятся, в своей основе, к процедурно-процессуальным особенностям разработки и принятия такого закона, что не позволяет обосновать его качественную, нормативно-правовую уникальность как «акта особого рода», исходя из которой явствовало бы его особое место в правовой системе государства.

Во-первых, в числе соответствующих признаков ФЗ о федеральном бюджете названы, прежде всего, регламентные особенности, закрепленные исключительно в Регламенте Государственной Думы и не имеющие конституци-

¹ См.: Мнение судьи КС РФ Н. С. Бондаря по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 года и Постановления Правительства РФ «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» // ВКС РФ. 2005. №4.

онного или законодательного обоснования. На тот момент к ним относились, в частности: рассмотрение Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете во внеочередном порядке, в четырех чтениях. Очевидно, что такого рода признаки — в отсутствие их конституционной предопределенности — не могут рассматриваться в качестве устойчивых и существенных характеристик юридической природы ФЗ о федеральном бюджете, они находятся в сфере разумного усмотрения законодателя и не могут обуславливать особый характер ФЗ о федеральном бюджете. Так, в настоящее время существуют уже не четыре, а три (как и по другим законам) чтения проекта ФЗ о федеральном бюджете.

Во-вторых, в качестве конституционных особенностей ФЗ о федеральном бюджете в Постановлении были названы, по существу, лишь некоторые отличительные особенности процедуры его принятия, которые не всегда являются исключительными, — в большей или меньшей степени они свойственны и ряду иных федеральных законов. Например, как следует из ст. 106 Конституции РФ, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат не только ФЗ о федеральном бюджете, но и федеральные законы по вопросам налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, а также войны и мира.

В-третьих, свидетельством «особого рода» ФЗ о федеральном бюджете было названо то обстоятельство, что Конституция РФ предусматривает специфический порядок его исполнения, а именно: обеспечение исполнения ФЗ о федеральном бюджете возложено на Правительство РФ, которое обязано представлять Государственной Думе отчет об исполнении ФЗ о федеральном бюджете (п. «а» ч. 1 ст. 114). Кроме того, контроль за исполнением ФЗ о фе-

деральном бюджете (и, соответственно, за деятельностью Правительства РФ по обеспечению его исполнения!) осуществляется специальным органом, который образуется палатами Федерального Собрания, — Счетной палатой (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «г» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Вместе с тем из системного единства положений статьи 10, ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 110 и п. «б» — «ж» ст. 114 Конституции РФ, а также конкретизирующих их положений статей 1 и 4 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» следует, что Правительство РФ, осуществляющее исполнительную власть в условиях разделения властей, призвано в пределах своих полномочий организовывать исполнение всех федеральных законов, а также осуществлять систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Что же касается специализированного государственного органа по контролю за исполнением федерального бюджета — Счетной палаты, то следует учитывать, что ч. 5 ст. 101 Конституции РФ наделяет полномочиями по контролю за исполнением федерального бюджета, но не федерального закона о федеральном бюджете. В связи с этим, например, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» относит к задачам Счетной палаты, в том числе организацию и осуществление контроля в отношении бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 13), которые имеют специальную форму нормативного выражения и, как следует из ст. 13 БК РФ, формируются в порядке, установленном федеральным законом (в данном случае — не федеральным законом о федеральном бюджете).

Фактически единственной конституционной характеристикой ФЗ о федеральном бюджете является указание о нем в тексте Конституции РФ, что (как, впрочем, и иные названные признаки) свидетельствует не об «особом роде», особом месте или особой юридической силе такого федерального закона, а о конституционной значимости

предмета его правового регулирования (бюджетные отношения), предопределяющего необходимость установления на конституционном уровне гарантий своевременности, действенности, социально-экономической обоснованности и исполнимости бюджетно-финансовых решений.

Кроме того, остается неясным, в какой связи находятся названные отличительные особенности ФЗ о федеральном бюджете с последующей оценкой о несоответствии Конституции приостановления федеральным законом о федеральном бюджете положений, не связанных непосредственно с государственными доходами и расходами, а также приостановления положений, относящихся к финансовому обеспечению реализации прав граждан, в том числе возникающих на основании закона, в отсутствие какого-либо компенсаторного механизма. Если исходить из того, что ФЗ о федеральном бюджете является законодательным актом «особого рода», то не следует ли из этого вывод противоположного характера? Содержащаяся в том же п. 2 мотивировочной части Постановления оговорка, что на федеральный закон о федеральном бюджете не распространяется действие принципа *lex posterior* (последующее отменяет предыдущее), только усиливает сомнения относительно вывода о прямой зависимости между «особым родом» ФЗ о федеральном бюджете и недопустимостью приостановления им положений других федеральных законов.

7.2. ИНСТИТУТ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЕМКИХ НОРМ С ПОМОЩЬЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПАРАМЕТРЫ ДОПУСТИМОСТИ

Представляется, что методологически важным является анализ самой природы института приостановления федеральным законом о федеральном бюджете действия других законоположений, а не только

выявление формально-юридических характеристик ФЗ о федеральном бюджете. Такая необходимость предопределяется, по крайней мере, наличием существенных отличий режима приостановления нормативно-правовых актов от режима их отмены, лишения юридической силы, изменения и иных смежных правовых режимов.

Как вытекает из положений ч. 2 и 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, «приостановление» в его конституционно-правовом смысле означает временное прекращение выполнения государством части своих публично-правовых обязательств, которое может быть обусловлено, в частности, необходимостью обеспечения иных, конкурирующих с закрепленными в приостанавливаемых нормах, конституционно значимых публичных ценностей, что подтверждается, например, институтом приостановления Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ), что в данном случае имеет, по существу, значение своеобразной конституционной санкции.

Вместе с тем очевидно, что не любое «приостановление» соответствует Конституции. Конституционность конкретного акта приостановления находится в непосредственной связи с его конституционно-правовой обоснованностью и зависит, таким образом, от ряда подлежащих установлению в каждом конкретном случае обстоятельств, как-то:

а) являются ли цели приостановления конституционно обоснованными. В частности, приостановление федеральным законом о федеральном бюджете действия других федеральных законов должно быть направлено на реализацию конституционных принципов сбалансированности, достоверности, реальности федерального бюд-

жета, что одновременно должно способствовать в конечном счете решению задач социального государства;

б) является ли соразмерным приостановление, принимая во внимание в том числе природу и объем прав граждан (гарантий, компенсаций), которые затрагиваются актом приостановления. Например, правовой статус лиц, несущих военную службу, в том числе по контракту, обусловлен выполнением ими конституционно значимых функций, что влечет за собой повышенные обязательства государства гарантировать им социальную защиту. Поэтому необходимо соблюдение баланса между находящимися в основе приостановления конституционно значимыми целями и природой, а также объемом финансово емких обязательств государства, исполнение которых приостанавливается;

в) имеет ли приостановление четко определенные временные ограничения. Поскольку сама суть приостановления заключена в фактическом прекращении действия соответствующей правовой нормы на конкретный срок, законодателю, во всяком случае, надлежит указать, на какой именно срок вводится соответствующий правовой режим; причем сам по себе конкретный срок не может быть избран произвольно, необходимы объективные критерии его обоснования. По истечении же этого срока (но по крайней мере, не позже окончания срока действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной год) действие приостановленных правовых норм и вытекающих из них субъективных прав (гарантий, компенсаций) восстанавливается без каких-либо дополнительных условий;

г) является ли конституционно обоснованным последующее приостановление, имея в виду, что «продлеваемый» режим приостановления действия финансово емких норм может привести к фактической отмене соответствующих прав, гарантий их осуществления;

д) к каким правоотношениям — с точки зрения времени их возникновения — допустимо приостановление;

возможно ли, в частности, его распространение на ранее возникшие (до наступления соответствующего финансового года) правоотношения; если да, то как это согласуется с недопустимостью обратной силы закона, имея в виду, например, тех военнослужащих, с которыми контракт был заключен задолго до наступления финансового года, на время которого приостанавливаются в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете финансовоемкие нормы.

Только на основе уяснения названных вопросов и при соблюдении соответствующих критериев можно рассматривать приостановление в качестве конституционно допустимой меры реагирования публичной власти в лице законодателя на изменяющиеся социально-экономические условия. Иное же, как неоднократно отмечал в своих решениях КС РФ, приводит к нарушению общеправового принципа соразмерности правового регулирования и умалению конституционных прав и свобод граждан. Так, уже в одном из первых из своих постановлений (от 9 июля 1992 г.) КС РФ признал не соответствующим Конституции РФ перенесение сроков, т. е. отсрочку отоваривания целевых чеков, которая, по существу, представляла собой одностороннее изменение государством условий исполнения обязательств (мораторий), поскольку эта отсрочка не диктовалась какой-либо чрезвычайной ситуацией, действием непреодолимой силы или другими исключительными обстоятельствами, которые могли бы служить основанием для объявления моратория и могли бы быть использованы для одностороннего перенесения сроков исполнения договорных обязательств. В Постановлении от 16 мая 1996 г. КС РФ пришел к выводу о том, что произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства, нарушая ст. 6 Конституции РФ, умаляет достоинство личности, что в соответствии со статьями 18, 21 (ч. 1) и 55 (ч. 2) Конституции РФ является недопус-

тимым. Согласно правовой позиции, выраженной в Постановлении от 24 октября 2000 г., продление без указания срока действия моратория на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений для граждан, работающих в сфере образования и проживающих в сельской местности, противоречит правовому смыслу данного института и является таким умалением их права на приватизацию, которое, по существу, означает полную его отмену, что противоречит требованиям ст. 55 (ч. 2) Конституции РФ. Как следует из Постановления от 3 июля 2001 г., правовое регулирование отношений, затрагиваемых введением моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитных организаций, должно основываться на общеправовом принципе соразмерности и пропорциональности вводимых ограничений, с тем чтобы исключалось произвольное ухудшение условий договора для гражданина-вкладчика.

В дальнейшем КС РФ, неоднократно обращаясь к анализу различных аспектов института правового приостановления (в отношении реализации прав, процедур, норм и т. п.), последовательно придерживался подхода, согласно которому соответствующая форма приостановления должна быть основана на объективно обусловленных обстоятельствах, имеющих юридическое обоснование и значение, иметь четкое урегулирование в законе, в том числе в отношении порядка введения, возобновления, продолжительности, обеспечивать соотносимость целей приостановления и конкретного характера его воздействия на правовой статус и социальное положение заинтересованных субъектов¹.

Таким образом, вопрос о конституционности приостановления федеральным законодателем посредством ФЗ о

¹ См., например, Постановления КС РФ: от 21 октября 2014 г. №25-П // СЗ РФ. 2014. №44. Ст. 6128; от 10 декабря 2014 г. №25-П // СЗ РФ. 2014. №51. Ст. 6128; Определения КС РФ: от 23 апреля 2015 г. №824-О, от 8 декабря 2015 г. №2739-О.

федеральном бюджете действия отдельных положений других законов должен решаться исходя не из формальных особенностей ФЗ о федеральном бюджете, формальных (процедурных) характеристик порядка его принятия, а по иной причине, связанной, в частности, с искажением воли законодателей «вкраплением» в ФЗ о бюджете «небюджетных» норм, что особенно ярко проявляется при одобрении Советом Федерации ФЗ о федеральном бюджете, когда члены Совета Федерации голосуют за закон в целом, а не по статьям. В такой ситуации голосование против небюджетных норм означало бы голосование против федерального бюджета, и уже по этой причине включение в ФЗ о федеральном бюджете норм иной отраслевой принадлежности приводит в конечном счете к искажению — в условиях поиска компромисса при обсуждении бюджетных статей — воли депутатов и тем самым к нарушению ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 1, 2 и 4 ст. 105 Конституции РФ.

Важно также учитывать, что приостановление положений ФЗ о федеральном бюджете заключается во временном прекращении действия механизма финансирования по соответствующим (приостановленным) статьям, а потому по своей сути приостановление находится ближе к отмене (временная отмена), нежели к изменению, которое фактически означает новое регулирование. В связи с этим представляется некорректным распространение на институт приостановления исполнения государством принятых обязательств тех конституционных критериев и требований, которые могут быть применимы к изменению правил их исполнения. Поэтому в силу правовых позиций КС РФ приостановление (временное прекращение, временная отмена, мораторий) исполнения публично-правовых обязательств государства, в том случае если оно осуществляется неоднократно и не имеет конституционно обоснованных целей; в конечном счете это влечет нарушение требований ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ, а также умаление соответствующих прав и свобод человека и гражданина.

Анализ соответствующих вопросов, связанных с анализом самой природы ФЗ о федеральном бюджете и возможностью приостановления действия его отдельных статей, касающихся финансирования социальных и иных гарантируемых государством программ, имеет, повторюсь, особое значение в условиях хронического дефицита государственного бюджета и тех проявлений финансово-экономического кризиса, с которыми приходится сталкиваться в настоящее время.

В продолжение же данного сюжета, справедливости ради, следует отметить, что *в решениях КС были выявлены не только процедурно-процессуальные характеристики ФЗ о федеральном бюджете, но и его материальные особенности.* Так, анализируя соответствующие вопросы, Суд пришел к выводу, что бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. Бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существует изолированно — он является составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды на по-

крытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта РФ (ст. 133 БК РФ). Тем самым, как было установлено КС РФ, предопределяется публично-правовой характер регулирования бюджетных отношений, выступающих в качестве экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, деятельность которых как публичных субъектов в силу ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 4, ч. 1 и 2 ст. 15, ч. 1 и 2 ст. 66, ч. 1, 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ должна осуществляться в финансово-бюджетной сфере исключительно на правовых основаниях и в пределах, дозволенных Конституцией РФ и действующим законодательством¹.

Публичное предназначение средств бюджета обуславливает требования к их целевому использованию, что может быть осуществлено путем установления федеральным законодателем специальных, имеющих императивный характер правил, относящихся к выбору соответствующим субъектом конкретной правовой формы обслуживания счетов бюджетов. Наличие таких правил призвано гарантировать наиболее благоприятные условия, в том числе с точки зрения сохранности бюджетных средств, открытости, прозрачности их расходования, эффективного осуществления субъектами РФ своих государственных функций, а муниципальными образованиями — решения вопросов местного значения. Извлечение же дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства и местного самоуправления: действующее законодательство предусматривает

¹ См.: Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. №12-П // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803; Постановление КС РФ от 22 июня 2009 г. №10-П // СЗ РФ. 2009. №27. Ст. 3383; Определение КС РФ от 4 декабря 2007 г. №828-О-П // СЗ РФ. 2008. №2. Ст. 129; Определение КС РФ от 10 октября 2013 г. №1591-О // ВКС РФ. 2014. №3.

иные способы и формы участия публично-правовых образований в основанной на свободе договора и связанной с предпринимательским риском деятельности.

В связи с этим КС РФ пришел к выводу, в частности о том, что установление федеральным законодателем такого порядка обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, при котором бюджетные средства размещаются на счетах Центрального банка РФ (а не любой кредитной организации по выбору публично-правового образования), не нарушает финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, поскольку в своем конституционно-правовом истолковании не исключает возможности размещения бюджетных средств в иных кредитных организациях, кроме Центрального банка, в тех случаях, когда подразделения Центрального банка на соответствующей территории отсутствуют.

Этот и иные связанные с ним вопросы, касающиеся обеспечения целевого использования, сохранности и возврата бюджетных средств, используемых для бюджетного кредитования, были подняты первоначально при рассмотрении в КС РФ жалоб ЗАО «Любинский молочно-консервный комбинат»¹ и ОАО «Акционерный банк "Содействие общественным инициативам"»² на нарушение их конституционных прав отдельными положениями бюджетного законодательства, а впоследствии — в связи с запросом ныне упраздненного Высшего арбитражного суда РФ³.

Проблема, поставленная во всех этих случаях, состояла в том, что оспариваемыми законоположениями в бюджетное законодательство в части регулирования отношений бюджетного кредитования было введено правило, со-

¹ См.: Определение КС РФ от 5 марта 2009 г. №253-О-О // ВКС РФ. 2009. №5.

² См.: Определение КС РФ от 19 мая 2009 г. №596-О-О // ВКС РФ. 2009. №6.

³ См.: Постановление КС РФ от 20 июля 2011 г. №20-П // СЗ РФ. 2011. №33. Ст. 4948.

гласно которому исковая давность, установленная гражданским законодательством РФ, не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, в том числе бюджетных кредитов. При этом, хотя первоначально законодатель не оговорил какого-либо специального порядка действия этого правила во времени, в правоприменительной практике оно было интерпретировано как имеющее обратную силу и, соответственно, подлежащее применению в том числе к правоотношениям, возникшим до его вступления в силу. Впоследствии этот подход получил прямое законодательное оформление.

Такое регулирование и сложившаяся на его основе правоприменительная практика в конкретных делах, в связи с которыми заявители обратились в КС РФ, привели к взысканию с них сумм бюджетных кредитов, полученных задолго до принятия названных законоположений и срок давности по которым истек на момент их вступления в силу. По итогам рассмотрения названных обращений КС РФ пришел к важным выводам, касающимся понимания института давности в рамках бюджетно-ориентированных отношений.

Прежде всего, КС РФ напомнил, что институт исковой давности имеет целью упорядочить гражданский оборот, создать определенность и устойчивость правовых связей, дисциплинировать их участников, способствовать соблюдению договоров, обеспечить своевременную защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений, поскольку отсутствие разумных временных ограничений для принудительной защиты нарушенных гражданских прав приводило бы к ущемлению охраняемых законом прав и интересов ответчиков и третьих лиц, которые не всегда могли бы заранее учесть необходимость собирания и сохранения значимых для рассмотрения дела сведений и фактов; применение судом по заявлению стороны в спо-

ре исковой давности защищает участников гражданского оборота от необоснованных притязаний и одновременно побуждает их своевременно заботиться об осуществлении и защите своих прав. Вместе с тем федеральный законодатель уполномочен и на введение изъятий из общего правила о применении исковой давности, если их необходимость обуславливается природой и социальной значимостью тех или иных правоотношений.

Само по себе установление особенностей исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией, по мнению КС РФ, относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя в области регулирования сроков для обращения в суд, которые могут быть не только изменены им, но и отменены; исходя из предназначения федерального бюджета как материальной основы реализации конституционных функций публичной власти, законодатель вправе определить не только порядок правомерного использования бюджетных средств, но и меры их адекватной защиты. Введение дополнительных мер защиты средств федерального бюджета — поскольку они обусловлены объективной спецификой соответствующего объекта публичной собственности, направлены на поддержание экономического суверенитета государства и надлежащих финансовых условий для эффективного обеспечения органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации и при этом не посягают на основное содержание конституционных прав субъектов экономической деятельности — не может рассматриваться как несовместимое с требованиями Конституции. Кроме того, нормативное регулирование, закрепляющее нераспространение общего срока исковой давности на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, касается всех участников соответствующих правоотношений, а потому такое

нормативное регулирование нельзя признать нарушающим принцип равенства всех перед законом и судом.

Организация же, вступая на добровольной основе в отношения бюджетного кредитования, исходит из того, что при этом предполагается не только приобретение ею тех или иных прав и преимуществ (в частности, в виде уплаты пониженной процентной кредитной ставки по сравнению с рыночной, которая формируется на свободном рынке и доступна для всех хозяйствующих субъектов), но и возложение на нее как заемщика определенных обязанностей перед Российской Федерацией, которая в лице федеральных органов государственной власти действует — в силу Конституции РФ и независимо от характера правоотношений, в которые вступает, — как представитель интересов всего народа.

Но одновременно КС РФ сделал оговорку, что такое правовое регулирование по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства не предполагает установления неограниченного по времени срока исковой давности применительно к указанным требованиям.

Проблемы, связанные с правовой регламентацией финансово-бюджетных отношений, пожалуй, традиционно являются одними из наиболее острых, что обусловливается предельной концентрацией в бюджетных вопросах противоречивости интересов публичных участников бюджетных правоотношений — Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, — каждый из которых рассматривает их в качестве способа и средства получения максимально возможной экономической пользы. Их разрешение может быть результатом лишь долгого, кропотливого процесса согласования и поиска компромиссов в рамках строго регламентированных парламентских процедур. На решение этих задач, включая разрешение возникающих при этом конфликтных ситуаций, направлена и деятельность КС РФ.

В целях реализации принимаемых КС РФ решений федеральный законодатель вносит изменения в финансово-бюджетное законодательство, включая Бюджетный кодекс РФ. Например, важные изменения были внесены в части регулирования сроков исковой давности по требованиям Российской Федерации, вытекающим из предоставления бюджетных средств, а именно положение ч. 4 ст. 93.4 БК РФ было конкретизировано указанием на то, что такой срок составляет 5 лет¹. В то же время при общей положительной оценке усилий федерального законодателя по усовершенствованию бюджетного регулирования нельзя не заметить и то, что даже внешне формальные характеристики изменений, вносимых в бюджетное законодательство, дают основания для постановки вопроса о последовательности и плановости проводимых преобразований. Достаточно сказать о том, что за период с 1 января 2005 г. по 31 декабря 2015 г. БК РФ был изменен 77 федеральными законами, что, конечно, не может не вызывать сомнения с позиции стабильности правового регулирования.

Что же касается конституционно-правового анализа вопросов, возникающих в рамках финансово-бюджетных правоотношений, то он включает, как это вытекает из решений КС РФ, весьма широкую проблематику. Так, например, КС РФ касался вопросов бюджетной самостоятельности; Суд констатировал, что в условиях российской федеративной государственности субъекты РФ, так же как и федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, самостоятельно решают вопросы формирования своего бюджета и определяют направления использования бюджетных средств²; хотя самосто-

¹ См. Ф3 от 12 ноября 2012 г. №189-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. №47. Ст. 6400.

² См.: Определения КС РФ: от 8 января 1998 г. №4-О; от 6 ноября 1998 г. №149-О; от 2 февраля 2006 г. №56-О.

тельность бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований не исключает их использование в целях обеспечения функций государства в целом и не может пониматься как произвольное, вне определяемых Конституцией и законами государственной политики и государственных функций, составление доходов и расходов соответствующих территорий, тем не менее возложение, в частности на муниципальные образования, обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых публично-территориальными образованиями более высокого территориального уровня в рамках своей компетенции, нарушает требования Конституции¹. В то же время низкая собираемость средств в доходы бюджетов субъектов РФ, ввиду которой субъекты РФ не могут полностью профинансировать выплаты по заработной плате, а Российская Федерация — в необходимой мере оказать финансовую поддержку бюджетам субъектов РФ для осуществления этих расходов, не влияет на конституционно-правовую оценку законоположений, касающихся финансовых обязательств субъектов РФ². Этот вывод имеет особое значение в условиях финансово-экономического кризиса и дефицита бюджета. Была сформулирована также правовая позиция, согласно которой отнесение к полномочиям субъектов РФ в сфере совместного ведения обеспечения мерами социальной поддержки отдельных категорий граждан не освобождает Российскую Федерацию от обязанности гарантировать надлежащее осуществление субъектами РФ указанных полномочий, в том числе предусмотреть их необходимое финансовое обеспечение при регулировании межбюджетных отношений, исходя из того, что достигнутый уровень защиты прав соответствующих лиц, гаран-

¹ См. Постановления КС РФ: от 29 марта 2011 г. №2-П // СЗ РФ. 2011. №15. Ст. 2190; от 13 октября 2015 г. №26-П // СЗ РФ. 2015. №42. Ст. 5858; от 26 апреля 2016 г. №13-П // СЗ РФ. 2016. №19. Ст. 2774.

² См.: Определение КС РФ от 13 апреля 2000 г. №43-О.

тии их социальной защищенности не должны снижаться¹. Одновременно КС РФ подробно исследовал вопросы, связанные с финансово-бюджетными отношениями, складывающимися в сложносоставных субъектах РФ².

Данные решения КС РФ и сформулированные в них правовые позиции оказывали и оказывают существенное воздействие на совершенствование бюджетного законодательства. В частности, во многом именно правовые позиции КС РФ в конечном счете определили основные законодательные принципы организации межбюджетных отношений (включая их динамику)³ по следующим главным направлениям:

1) уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;

2) уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;

3) разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

4) установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

5) регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;

6) установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации;

7) уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

¹ См.: Определения КС РФ: от 1 декабря 2005 г. №521-О; от 18 апреля 2006 г. №85-О.

² См.: Определение КС РФ от 12 мая 2005 г. №234-О // СЗ РФ. 2005. №30. Ч. II. Ст. 3201.

³ См., например: ФЗ от 20 августа 2004 г. №120-ФЗ (в ред. от 29 ноября 2014 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2004. №34. Ст. 3535.

Заложенный в решениях КС потенциал и нормативная энергетика, имеющие в своей основе идею баланса конституционных ценностей, востребованы как законодателем, так и правоприменительной, в том числе судебной, практикой, что находит свое подтверждение во многих институтах финансового права, которые также являлись — в той или иной мере — предметом конституционно-судебного контроля.

7.3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ О ЗАЩИТЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ; ИСКИ К КАЗНЕ

Важным направлением конституционализации социально-экономического развития российской государственности является обеспечение справедливых партнерских финансовых отношений между гражданином и государством, при которых, в частности, государство, будучи органом реализации всеобщих интересов, вместе с тем, ответственно перед каждым конкретным получателем бюджетных средств и обязано удовлетворить принятые на себя обязательства, если их правомерность будет подтверждена надлежащим образом в судебном порядке. Это предполагает, в частности, что должен существовать эффективный механизм удовлетворения интересов граждан и юридических лиц, имеющих законные финансовые притязания к казне, а также к государственным и муниципальным учреждениям, который бы позволял управомоченным субъектам добиться причитающегося им от публично-правовых образований. В системе действующего правового регулирования это обеспечивается в рамках гл. 24.1 БК РФ, но в его основе лежат правовые подходы, выработанные в практике КС РФ.

Ключевое значение в выработке соответствующих правовых механизмов имело Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. №8-П¹. Предметом разбирательства в рамках соответствующего дела явились положения ряда федеральных

¹ См.: СЗ РФ. 2005. №30 (ч. 2). Ст. 3199.

законов о федеральном бюджете, которыми на тот период закреплялось, что исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета службой судебных приставов не производится, и одновременно было предусмотрено направление исполнительных листов по искам к Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения в порядке, установленном Правительством РФ; оспаривалось и само Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2002 года №666, утвердившее Правила исполнения Министерством финансов РФ судебных актов по искам к казне Российской Федерации.

В чем же состоят концептуально значимые подходы, выработанные КС РФ?

Во-первых, Суд указал, что исполнение судебных решений — как это следует из ранее сформулированных правовых позиций КС РФ и подтверждается прецедентными решениями Европейского Суда по правам человека, принятыми в том числе в делах с участием Российской Федерации, — входит в состав справедливого правосудия, а потому неисполнение судебного акта представляет собой грубое нарушение права на судебную защиту.

Во-вторых, участвуя в регулируемых гражданским законодательством отношениях, возникающих при возмещении вреда, причиненного частным лицам, Российская Федерация выступает на равных началах с иными участниками этих отношений. Действуя в рамках дискреционных полномочий в сфере правового регулирования исполнительного производства (ст. 71, пункт «о», Конституции РФ), государство тем не менее не может использовать такое правовое регулирование, которое приводило бы к неравенству публично-правовых образований и частных лиц. Таким образом, государство может возложить исполнение требований судебных актов на различные органы и организации исходя из того, что вне зависимости от избранного

варианта положение взыскателя в сфере исполнительного производства не должно ухудшаться, несмотря на то, что ответчиком является публичная власть. Иными словами, законодатель обязан вводить в правовое регулирование нормы, направленные на недопущение ситуации, при которой отсутствие денежных средств у государства могло бы воспрепятствовать ему выполнить свое обязательство.

В этой связи определение федеральным законодателем того конкретного органа в структуре федеральных органов государственной власти, на который возлагается обязанность и ответственность за эффективное исполнение решений судов по искам к Российской Федерации, полномочий этого органа для выполнения данной публичной функции, а также соответствующих прав и обязанностей для иных участников процесса исполнения судебного решения, не может рассматриваться как выходящее за пределы конституционно допустимого усмотрения федерального законодателя. Однако, действуя в рамках конституционной дискреции и избирая тот или иной механизм исполнительного производства, федеральный законодатель во всяком случае должен исходить из необходимости обеспечения непротиворечивого регулирования отношений в этой сфере, создания для них стабильной правовой основы и не вправе ставить под сомнение конституционный принцип безусловного исполнения судебного решения.

В-третьих, государство, ответственное за выполнение возложенных на него публичных функций, является особым субъектом, в отношении которого может осуществляться исполнительное производство. Вынесение судебных решений по искам к Российской Федерации порождает коллизию конституционных ценностей: своевременности и полноты исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильности и непрерывности в реализации государством возложенных на него функций и, следовательно, стабильности гарантированного государством конституционно-правового статуса личности — с другой.

Данная коллизия, исходя из необходимости обеспечения баланса названных конституционных ценностей и недопустимости умаления ни одной из них, подлежит разрешению, в том числе на основе закрепленного в ст. 17 (ч. 3) Конституции РФ принципа, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина (а значит, и права на судебную защиту) не должно нарушать права и свободы других лиц. Учитывая это, федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации (как и по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета), во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного решения) и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из этого, Суд заключил, что оспариваемые положения, согласно которым исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета, службой судебных приставов не производится, а также положение, обязывающее Министерство финансов РФ к принятию исполнительных листов по искам к Российской Федерации для исполнения,

не противоречат Конституции РФ постольку, поскольку направлены на установление механизма исполнения судебных решений данной категории в части определения федерального органа государственной власти, ответственного за их исполнение.

В-четвертых, Суд не согласился с позицией заявителей, которые усматривали несоответствие оспариваемых положений Конституции РФ и в том, что они фактически возлагают на физическое или юридическое лицо обязанность самостоятельно направлять исполнительные листы в уполномоченный орган государственной власти, существенным образом ухудшает их положение как взыскателей по исполнительным листам и ограничивает их возможности по получению причитающегося по судебному решению. Суд указал, что эти законоположения как по своему буквальному смыслу, так и исходя из их места в системе действующего законодательного регулирования отношений, связанных с исполнением судебных решений, вынесенных по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета, не могут рассматриваться как безусловно обязывающие взыскателя предпринимать меры по взысканию самостоятельно — они не исключают участие суда в производстве по исполнению таких судебных решений. Суд является самостоятельным непосредственным участником производства по исполнению судебных решений независимо от того, в связи с каким делом они были вынесены и участвуют ли в соответствующем производстве судебные приставы-исполнители; он осуществляет контроль за исполнением судебных решений, располагает широким кругом иных полномочий, в частности по определению порядка и срока исполнения судебного решения, обеспечению его исполнения, отсрочке и рассрочке исполнения судебного решения, индексации присужденных денежных сумм. Исполнительный лист

выдается судом взыскателю после вступления судебного постановления в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения, если исполнительный лист выдается немедленно после принятия судебного постановления; исполнительный лист выдается взыскателю или по его просьбе направляется судом для исполнения. Исходя из этого, оспариваемое заявителями положение о направлении соответствующих исполнительных листов в Министерство финансов РФ обращено не только к взыскателю по исполнительному листу, но и к суду. Это в полной мере соотносится с конституционным предназначением суда как органа правосудия, обеспечивающего верховенство права и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в процессе исполнения судебного решения как неотъемлемой стадии судопроизводства (ст. 1, ч. 1; ст. 2 и 18; ст. 45, ч. 1; ст. 46, ч. 1; ст. 118 Конституции РФ).

КС РФ обратил внимание на то обстоятельство, что законодатель, предусмотрев направление исполнительных листов по искам к Российской Федерации в Министерство финансов РФ для исполнения им в порядке, установленном Правительством РФ и, делегировав тем самым Правительству РФ полномочие по нормативному регулированию процесса исполнения соответствующих судебных решений, не установил объем и пределы такого регулирования. В результате по существу допустил возможность регламентации Правительством РФ вопросов, относящихся к правосудию.

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

своевременности исполнения вынесенного в его пользу судебного решения.

Так, обязанность Министерства финансов РФ исполнять соответствующие судебные решения на основании исполнительного листа в двухмесячный срок оказалась обусловлена представлением в Министерство финансов РФ самим взыскателем ряда документов: исполнительного листа о взыскании из казны Российской Федерации денежных средств на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, заверенной в установленном порядке копии судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, а также заявления взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию; несоответствие этих документов требованиям законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов или отсутствие какого-либо из них предоставляет Министерству финансов Российской Федерации правомочие возвращать исполнительный лист взыскателю без исполнения.

Таким образом, Суд заключил, что Правительство РФ — вопреки нормам федеральных законов — возложило непосредственно на взыскателя обязанность направлять в Министерство финансов РФ заверенную в установленном порядке копию судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, допустило возможность возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения по чисто формальным основаниям; кроме того, оно не предусмотрело механизм ответственности за несвоевременное или ненадлежащее исполнение Министерством финансов РФ возложенной на него публичной функции. Тем самым создало легальную возможность как для блокирования исполнения судебных решений, так и для исполнения их с нарушением установленных сроков.

В связи с этим законоположения в части, возлагающей на Правительство РФ полномочие по регламентации исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, и основанные на них нормы правительственного акта, в которых были урегулированы вопросы, выходящие за пределы предмета, очерченного своей конституционной компетенцией, были признаны неконституционными.

Вместе с тем сложность и многогранность затронутой в жалобах заявителей проблемы и сам характер этих обращений как направленных в порядке конкретного нормоконтроля предопределили известные «ограничители» для КС РФ, обязывая его исследовать предмет дела исключительно сквозь призму наличия или отсутствия нарушения оспариваемыми нормами конституционных прав и свобод граждан. Это же привело к некоторой недосказанности в решении, возможности усиления аргументации предложенных подходов, что, в свою очередь, обусловило написание Мнения по данному Постановлению¹.

В ряду дискуссионных вопросов, прежде всего, вопрос о том, насколько порядок исполнения судебных решений по искам к казне Российской Федерации, с одной стороны, и по искам к бюджетным организациям — получателям средств федерального бюджета — с другой, может расцениваться как единый, универсальный.

Универсальность подхода Конституционного Суда заключается в выводе о том, что законодатель обладает

¹ См. подробнее: Мнение судьи КС РФ Н. С. Бондаря по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 года 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» // ВКС РФ. 2005. №4.

достаточно широкой дискрецией по определению механизма исполнения судебных решений, вынесенных и по искам к казне Российской Федерации, и по искам к бюджетополучателям. Именно в этом состоит в конечном счете смысл итогового вывода, содержащегося в п. 1 резолютивной части Постановления. Но из этого отнюдь не вытекает — представляется важным на это обратить внимание, — что и по искам к казне Российской Федерации, и по искам к бюджетополучателям механизм исполнения судебных решений во всем должен быть аналогичным. Более того, законодатель объективно не может не учитывать порой весьма существенные особенности этих двух категорий исполнительных листов по судебным решениям и, соответственно, вполне возможные (допустимые в рамках законодательной дискреции) особенности механизмов их исполнения. Не случайно, что действующее законодательство исключает возможность обратиться в суд с требованием о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок, если судебный акт не предусматривает обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Как отметил по этому поводу КС РФ, поскольку эффективное выполнение государством в лице государственных органов возложенных на него публичных функций, в том числе связанных с гарантированием и защитой прав и свобод граждан, предполагает должный уровень материально-финансовой обеспеченности этих органов за счет денежных средств, предоставляемых им из публично-правовых фондов — бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации не предусматривает в качестве общего правила принудительное обращение взыскания на бюджетные средства; введение же ответственности государства за неисполнение в разумный срок предполагающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации судебных актов, которые

исполняются государством, по существу, в добровольном порядке, не означает введение ограничений прав на судебную защиту и на компенсацию причиненного вреда при виновном неисполнении в принудительном порядке всех иных судебных актов, в том числе вынесенных против публично-правовых образований; в указанных случаях возможно применение общих положений об ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) государственных органов, должностных лиц, иных публичных образований¹.

Во-первых, юридические характеристики бюджетополучателей, которыми являются бюджетные учреждения или организации, имеющие право на получение бюджетных средств, существенным образом отличаются от юридических характеристик Российской Федерации как суверенного публично-правового образования. Это проявляется, в частности, в том, что к бюджетополучателям может быть применено государственное принуждение и меры юридической ответственности. В частности, как следует из содержания частей 1 и 2 статьи 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II данного Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; в случае, если в статьях разделов I, III, IV, V данного Кодекса не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по своему смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физи-

¹ См., например, Определения КС РФ: от 18 января 2011 г. №45-О-О, от 8 февраля 2011 г. №115-О, от 25 октября 2016 г. №2344-О.

ческому лицу. При этом в соответствии с пунктом 1 статьи 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права, нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Согласно же его ст. 50 юридическими лицами могут быть как коммерческие организации (включая государственные и муниципальные унитарные предприятия), так и некоммерческие организации (в том числе государственные учреждения).

Во-вторых, сама по себе категория получателей бюджетных средств неоднородна. Так, некоторые из них осуществляют публично-правовые функции от имени Российской Федерации в рамках реализации конституционных обязанностей государства перед гражданами; другие же, будучи созданы Российской Федерацией и имея бюджетное финансирование, могут являться самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, которые не отвечают по обязательствам Российской Федерации и не вправе претендовать на погашение своих обязательств за счет Российской Федерации (п. 2 и 3 ст. 126 ГК Российской Федерации, статья 7 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

В-третьих, неисполнение или ненадлежащее исполнение получателями бюджетных средств, вынесенных по отношению к ним судебных решений может иметь различные причины, связанные как с неправомерными решениями и действиями (бездействием) самого бюджетополучателя, так и с внешними факторами, могущими проистекать, например, из действий органов федерального казначейства, через которые осуществляется исполнение вынесенных по отношению к ним исполнительных листов.

Наконец, нельзя не учитывать различную степень самостоятельности в расходовании бюджетных средств и

возможности их перераспределения по иным кодам бюджетной классификации для государства, с одной стороны, и для получателей бюджетных средств — с другой.

Отсюда ясно, что нормативное регулирование исполнения судебных решений, вынесенных по искам к бюджетополучателям для взыскания с них средств по денежным обязательствам, может быть дифференцированным и строиться на ином соотношении принципов принудительности и добровольности, нежели то, которое имеет место при исполнении судебных решений, вынесенных по искам к казне Российской Федерации.

В связи с этим хотя бы попутно следует отметить, что вопрос о соотношении принципов принудительности и добровольности в механизме исполнения судебных решений заслуживает особого и, вероятно, несколько большего внимания. Его правильное разрешение имеет принципиальное значение, в том числе для формирования методологических подходов к законодательной выработке эффективных механизмов исполнения судебных решений по такого рода искам, в частности в условиях иммунитета бюджетов (ст. 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Очевидно, что содержащиеся в рассматриваемом Постановлении положения о государстве как особом, обладающем суверенитетом публично-правовом субъекте, в отношении которого может осуществляться исполнительное производство, не могут механически переноситься на бюджетополучателей. Это вытекает как из уже поименованных особенностей юридической природы бюджетополучателей, так и из того обстоятельства, что процесс исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации является не только завершающей стадией правосудия, но и формой реализации Российской Федерацией ее конституционной обязанности, закрепленной в статье 53 Конституции РФ. Следовательно, такое исполнение должно проходить на основе конституционных требо-

ваний, а не под угрозой применения административного или уголовного принуждения, имеющего иное социально-правовое содержание и предназначение. К ним относится, в частности, имплицитно выраженная в статье 124 Конституции РФ — и это подтверждается систематическим толкованием ее положений в единстве с нормами статей 1 (ч. 1), 2, 8 (ч. 1), 15 (ч. 1 и 2), 18, 45 (ч. 1) и 46 (ч. 1) Конституции РФ — обязанность Российской Федерации как демократического правового государства, признающего право гражданина спорить с государством в лице любых его органов и должностных лиц, целевым образом обособить часть бюджетных ресурсов не только для финансирования организации и функционирования судебной власти, но и для покрытия таких непредвиденных расходов, в которых обязанным субъектом становится само государство.

Подчеркнем, однако, что речь идет не о финансировании исполнения соответствующих судебных решений из средств, выделенных на судоустройство, а о самостоятельной категории бюджетных расходов, которые должны обособляться либо в рамках самостоятельного кода бюджетной классификации, либо — что более предпочтительно — посредством образования специализированного (целевого) бюджетного фонда в составе расходов федерального бюджета.

Соответственно, и вывод КС РФ о том, что федеральный законодатель, осуществляя регулирование отношений по поводу исполнения судебных решений, вынесенных по искам к Российской Федерации, может предусмотреть изъятие из общего правила исполнительного производства (применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения у должника имущества), представляется вполне справедливым применительно к искам к Российской Федерации. Но такое изъятие не может быть абсолютным и автоматически распространяться на всех бюджетополучателей. Иное означало бы чрезмер-

ное и немотивированное ограничение права взыскателя на возмещение причиненного ему государством вреда и нарушало бы его право на судебную защиту, умаляло тем самым его достоинство. Невозможность для гражданина в данной ситуации прибегнуть к механизмам принудительного исполнения привело бы к ситуации, когда невозможно заставить государство в лице учрежденных им структур рассчитаться по принятым на себя обязательствам.

Более того, проблемы взыскания через Министерство финансов РФ и его органы казначейства присужденных судами по искам к казне Российской Федерации и (или) к бюджетополучателям сумм могут возникать не только у граждан и их объединений, но и у публично-правовых субъектов. И если в ситуации с гражданами и их объединениями неисполнение судебных решений влечет нарушение их конституционных прав и свобод, то в случаях, когда заинтересованным лицом является публично-правовой субъект, возникает коллизия публичных ценностей, связанная с тем, какая из публичных функций (каждая из которых в конечном счете сводится к обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина) важнее и требует незамедлительного финансово-бюджетного обеспечения.

Сохранность бюджетных средств во многом определяется *порядком обслуживания счетов бюджетов*, что также было предметом рассмотрения в КС РФ. В рамках данной проблематики КС РФ было вынесено, в частности, Постановление по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156, а также абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия¹. Проблема касалась законоположений, в соответствии с которыми обслуживание счетов

¹ См.: Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. №12-П // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803.

бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляется Банком России и его территориальными учреждениями, а также определяются основания применения мер принуждения за нарушение этого порядка.

Неконституционность указанных положений заявителями усматривали в фактическом запрете субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по своему усмотрению выбирать кредитные организации (кроме территориальных учреждений Банка России), в которых они могли бы открывать счета по обслуживанию своих бюджетов. Этим, по мнению заявителей, во-первых, ограничиваются права кредитных организаций в сфере выполнения функций обслуживания счетов бюджетов; во-вторых, ограничиваются права субъектов РФ и муниципальных образований на самостоятельное использование своих бюджетных ресурсов. Кроме того, имеет место неопределенность в порядке применения мер принуждения, поскольку законодатель, с одной стороны, допускает обслуживание счетов бюджетов кредитными организациями в случае невозможности выполнения соответствующих функций территориальными учреждениями Банка России, а, с другой стороны, предусматривает меры принуждения за открытие счетов бюджетов в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России.

При обосновании своей позиции заявители использовали не только юридическую аргументацию, но и другие доводы. В частности, имели место ссылки на: ограниченный период суточной деятельности учреждений Банка России, что не позволяет субъектам РФ и муниципальным образованиям оперативно осуществлять бюджетную деятельность; невозможность осуществления Банком России функций по обслуживанию счетов в иностранной валюте и т. д. Необходимо, однако, учитывать, что КС РФ не вправе исследовать и устанавливать фактические обстоятельства дела, он должен исследовать лишь юридические аспекты поставленной заявителем проблемы.

Принимая решение по данному делу, КС РФ в первую очередь исходил из необходимости поиска оптимального баланса между такими конституционными ценностями, как федерализм, самостоятельность субъектов РФ и местного самоуправления, с одной стороны, и государственная целостность, единство экономического пространства Российской Федерации и ее бюджетной системы — с другой.

Самостоятельность публично-правовых субъектов в сфере финансовых отношений заявители толковали как реальную возможность субъектов РФ и муниципальных образований избирать наиболее эффективные способы управления своими бюджетными средствами, включая выбор кредитных учреждений для размещения бюджетных ресурсов, что позволило бы получать экономическую выгоду в виде процента, начисляемого на остатки денежных средств на счетах бюджетов. Но в этом случае *каждый субъект РФ и каждое муниципальное образование сочетали бы в финансово-бюджетных отношениях два статуса — публично-правовой, связанный с использованием бюджетных средств в целях реализации публичных функций и решения вопросов местного значения, и гражданско-правовой, предполагающий осуществление предпринимательской деятельности и получение прибыли от размещения бюджетных ресурсов.*

Однако бюджет каждого территориального уровня не существует изолированно: он является составной частью единой финансовой системы России. Это предполагает осуществление Федерацией такого регулирования бюджетных отношений, которое позволяло бы эффективно реализовывать межбюджетные отношения, связанные с предоставлением бюджетом вышестоящего уровня нижестоящему субсидий, субвенций, дотаций. Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что налоги как одна из основ доходной части бюджета также регулируются Федерацией, включая распределение отчислений от каждого налога в бюджет каждого территориального уровня. Исходя из

этого, можно ли утверждать, что все соответствующие отчисления входят в состав собственных бюджетных ресурсов субъектов РФ или муниципальных образований? Корректно ли, например, рассматривать финансовую помощь, предоставляемую Российской Федерацией ее субъектам в виде субсидий (бюджетные средства, предоставляемые на условиях долевого финансирования *целевых расходов*), в качестве собственных бюджетных средств последних, которыми они могли бы распоряжаться по собственному усмотрению? Можно, конечно, дискутировать по поводу тех или иных вариантов разрешения поставленных вопросов. Очевидным, однако, представляется тот факт, что ответ на них должен дать законодатель с учетом соблюдения баланса между указанными выше конституционными ценностями.

Что же касается возможности совмещения субъектами РФ и муниципальными образованиями публично-правового и гражданско-правового статуса в бюджетных отношениях, то КС РФ справедливо указал на то, что извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства и местного самоуправления.

И дело даже не в том, что действующее законодательство предусматривает иные способы и формы участия публично-правовых образований в основанной на свободе договора и связанной с предпринимательским риском деятельности, а в том, что признание за публично-правовыми образованиями права на получение прибыли за счет операций с бюджетными средствами означало бы *недопустимое противопоставление публично-правовых функций соответствующих субъектов и предпринимательских целей такой деятельности*. Ведь, с одной стороны, субъекты РФ и муниципальные образования были бы связаны социальными обязательствами перед населением соответствующей территории, исполнение которых находится в непосредственной зависимости от наличия

в бюджете достаточных ресурсов; с другой стороны, они стремились бы по возможности получить прибыль, которая связана с предпринимательским риском.

Кроме того, как нетрудно догадаться, осуществление субъектами РФ и муниципальными образованиями предпринимательской деятельности путем размещения средств в кредитных организациях может привести не только к неполучению прибыли, но и к прямым убыткам.

Вместе с тем сказанное не следовало бы воспринимать таким образом, что конституционно допустимой является только одна единственная модель обслуживания счетов бюджетов. Напротив, Конституция РФ, предопределяя лишь общие принципы организации и функционирования бюджетной системы, не устанавливает какого-либо конкретного варианта размещения бюджетных средств, что обуславливает определенную свободу усмотрения законодателя по данному вопросу. Здесь важно подчеркнуть, что реализация законодателем соответствующих полномочий должна быть, во всяком случае, связана конституционными принципами, определяющими оптимальное соотношение между эффективным социально-экономическим развитием каждого публично-правового образования в пределах РФ и надлежащим осуществлением Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями возложенных на них публичных обязанностей.

По смыслу данных конституционных принципов, в Российской Федерации как федеративном правовом и социальном государстве, самостоятельность субъектов Федерации и муниципальных образований должна быть уравновешена целостностью и единством Федерации как таковой, что предполагает в том числе единое федеральное экономическое и финансово-бюджетное пространство. В практическом плане единство бюджетной системы означает, что Российская Федерация исходя из своих конституционных функций должна установить определенные единые правила для публично-правовых образований в

сфере бюджетных отношений в соответствии с общегосударственными целями, которые гарантировали бы целевое использование бюджетных средств на каждом уровне бюджетной системы, наиболее благоприятные условия, в том числе с точки зрения сохранности бюджетных средств, открытости, прозрачности их расходования, эффективно-го осуществления субъектами РФ своих государственных функций, а муниципальными образованиями — решение вопросов местного значения. Соответственно, РФ вправе и обязана законодательно закрепить юридические механизмы поддержания правопорядка в финансово-бюджетной сфере, включая меры государственного принуждения.

Конституционная допустимость использования различных вариантов организации системы обслуживания счетов бюджетов предполагает, кроме прочего, что федеральный законодатель, будучи подчинен требованию конституционности принимаемых нормативных решений, вместе с тем располагает по данному вопросу существенной дискрецией, реализация которой основывается, в том числе на его оценке целесообразности того или иного законодательного подхода к соответствующей проблеме на данном этапе развития и общества и государства.

В регулировании бюджетного процесса по-прежнему важными остаются вопросы обслуживания исполнения счетов бюджета, которые нашли свое разрешение и в Постановлении КС РФ от 15 декабря 2006 г. №10-П¹. КС РФ разъяснил, что предоставляя Федеральному казначейству полномочие по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, федеральный законодатель учитывал вытекающую из Конституции РФ необходимость усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса. Такой вариант правового регулирования позволяет обеспечить сопоставимость показателей исполнения

¹ См.: СЗ РФ. 2007. №2. Ст. 400.

бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, иметь оперативную информацию о состоянии публичных финансов в целом по стране в любой момент времени, что необходимо для макроэкономического прогнозирования и принятия решений об оказании в необходимых случаях финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, и не предполагает, что Федеральное казначейство вправе присваивать себе те бюджетные полномочия, которые на основе Конституции РФ закреплены за органами исполнительной власти субъектов РФ, а именно по распоряжению средствами бюджета субъекта РФ, определению направлений их расходования и санкционированию выплат с единого счета бюджета. Возложение на Федеральное казначейство полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ обуславливается и тем, что все без исключения субъекты Российской Федерации — как получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, так и нуждающиеся в них — являются получателями трансфертов из федерального бюджета (субвенций и субсидий). Сделанная же законодателем оговорка о том, что полномочия Федерального казначейства «могут быть» переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, не означает, что этот вопрос решается произвольно, по усмотрению какой-либо из сторон, поскольку предполагается, что субъект РФ, выражающий намерение принять на себя указанные полномочия, в состоянии обеспечить их надлежащее финансирование за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и имеет в собственности (пользовании, управлении) необходимое для их осуществления имущество, а Российская Федерация гарантирует соблюдение порядка заключения соответствующего соглашения, а при наличии разногласий по проекту соглашения обеспечивает использование предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством согласительных процедур.

7.4. ЕДИНСТВО БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ: БЮДЖЕТНЫМ ПРАВАМ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ — РАВНУЮ СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

Фундаментальное значение в правовом регулировании финансово-бюджетной сферы, формировании и обеспечении баланса в межбюджетных отношениях публично-территориальных образований разного уровня имеет вытекающий из Конституции и получивший обоснование в практике КС РФ принцип единства бюджетной системы РФ, который — в силу своей конкретизации в системе действующего правового регулирования (ст. 28, 29 БК РФ) — предполагает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Пожалуй, впервые к этому принципу КС РФ обратился еще в Определении от 6 ноября 1998 г. №149-О, в котором был сделан следующий вывод: принцип единства бюджетной системы основывается на взаимодействии бюджетов всех уровней с целью финансового обеспечения выполнения задач и функций государства и местного самоуправления, в том числе в сфере социальной защиты граждан, и поэтому самостоятельность бюджетов субъектов РФ не

может пониматься как произвольное, вне определяемых Конституцией и законами государственной политики и государственных функций, составление доходов и расходов соответствующих территорий. Впоследствии эта правовая позиция неоднократно подтверждалась КС РФ, в том числе применительно к различным аспектам реализации начал социальной государственности с участием публично-территориальных образований разного уровня¹.

Развивая этот подход, КС РФ в Постановлениях от 17 июня 2004 г. №12-П и от 15 декабря 2006 г. №10-П установил, что поддержание единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления определяется реализацией конституционного принципа единства экономического пространства в его непосредственной взаимосвязи с принципами организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве, имеющими своим предназначением обеспечение государственного единства и государственной целостности Российской Федерации. Соответственно, КС РФ исходит из того, что нормы финансового права оказывают регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и бюджетное регулирование в его конституционно-правовом смысле².

Таким образом, правовое регулирование экономических, в том числе финансовых, отношений необходимо рассматривать в свете реализации конституционных задач по экономическому обеспечению государственного единства и государственной целостности в увязке с гаран-

¹ См.: Определение КС РФ от 1 декабря 2005 г. №462-О // СЗ РФ. 2006. №6. Ст. 733; Определения КС РФ от 27 декабря 2005 г. №527-О, от 11 июля 2006 г. №353-О, от 18 июля 2006 г. №295-О.

² См., например: Постановление КС РФ от 20 июля 2011 г. №20-П // СЗ РФ. 2011. №33. Ст. 4948.

тированием конституционных прав и свобод человека и гражданина, а поддержание единства бюджетной системы является, с одной стороны, концентрированным целевым назначением соответствующих правовых мер, а с другой — основой формирования правовой политики государства в финансово-экономической сфере. Принцип единства бюджетной системы в этом плане выступает в том числе как организационно-финансовый аспект конституционного равенства, которым, как следует из решений КС РФ, предопределяется, в частности, необходимость согласованного правового регулирования разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также федерального финансового регулирования, направленного в том числе на финансовое выравнивание и создание условий для удовлетворения жизненно важных потребностей граждан, независимо от их места жительства¹.

Нельзя при этом не отметить, что из конституционно значимого принципа единства бюджетной системы Российской Федерации могут быть сделаны и не бесспорные выводы и предложения, связанные в том числе с совершенствованием бюджетного законодательства. Примером в этом плане может быть предложение, выраженное в порядке законодательной инициативы одним из субъектов РФ в виде проекта ФЗ о внесении изменений в статью 93.3 БК РФ, которая предполагает внесение дополнения в указанную статью, смысл которого заключается в предоставлении права бюджетам субъектов РФ брать бюджетные кредиты из местных бюджетов на срок до трех лет². Очевидно, что такое «кредитование» («снизу — вверх») вряд ли может способствовать усилению конституци-

¹ См.: Определение КС РФ от 2 июля 2013 г. №1054-О // ВКС РФ. 2014. №2.

² См.: ФЗ «О внесении изменений в статью 93.3 Бюджетного кодекса РФ». Проект. Вносится Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия, 18 ноября 2016 г. №496-V // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=37468-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=37468-7) (дата обращения: 29.11.2016).

онных начал единства бюджетной системы, имея в виду, что на практике это может привести не к кредитованию, а фактически к изыманию неких «излишков» из местных бюджетов муниципальных образований (которые в соответствии со ст. 132 Конституции РФ тоже обладают гарантиями самостоятельности!) в пользу региональных государственных бюджетов.

Поэтому важно, что содержательная взаимосвязь принципов равенства и единства бюджетной системы должна проявляться также в необходимости обеспечения равных гарантий во взаимоотношениях между собой и с федеральными органами государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований в финансово-экономических отношениях, обеспечение эффективных возможностей защиты, прежде всего судебной, их бюджетных прав.

В Постановлении от 17 июня 2004 г. №12-П, а также в иных решениях КС РФ¹ подчеркивается значимость обеспечения — в рамках реализации конституционных гарантий защиты равным образом всех форм собственности (ч. 1 ст. 8 Конституции) — судебной защиты, в том числе финансово-материальных прав публично-территориальных образований. К примеру, в упомянутом Постановлении КС РФ, исходя из разнообразия жизненных ситуаций, с одной стороны, и необходимости в максимально возможной степени гарантировать нормальное функционирование бюджетной системы, обеспечивающей надлежащую реализацию решений публичной власти, предусмотрел возможность для субъектов РФ и муниципальных образований обращаться в суд при возникновении спора по поводу невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию

¹ См., например, Постановления: от 11 ноября 2003 г. №16-П // СЗ РФ. 2003. №46 (Ч. 2). Ст. 4509; от 20 декабря 2010 г. №22-П // СЗ РФ. 2011. №1. Ст. 264; от 5 июля 2016 г. №15-П // СЗ РФ. 2016. №29. Ст. 4900; Определения от 8 апреля 2003 г. №131-О, от 12 апреля 2005 г. №142-О.

счетов бюджетов или наличия (отсутствия) на территории субъекта РФ (муниципального образования) территориального учреждения Банка России по данному субъекту РФ и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования.

Однако, судебная защита не могла бы быть эффективной при размытых нормативных основаниях, критериях решения соответствующих вопросов, в особенности, если речь идет о механизмах государственного (бюджетного) принуждения. В этой связи важное значение на развитие системы бюджетного регулирования оказали выводы КС РФ, в соответствии с которыми реализация мер бюджетного принуждения не может происходить в отрыве от общих принципов юридической ответственности, что предполагает, прежде всего, соответствие правового регулирования таких мер требованию формальной определенности. Нормативное положение, которое позволяло привлечь субъекты РФ и муниципальные образования к ответственности в связи с открытием счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России, КС РФ признал не отвечающим Конституции, поскольку оно не являлось ясным, четким, понятным: не были определены основные элементы состава правонарушения; не были закреплены и отсылочные нормы, позволяющие установить состав правонарушения в ином нормативном правовом акте.

В своей практике КС РФ неоднократно сталкивался и с вопросами, связанными с *конституционными характеристиками финансовой основы местного самоуправления*, исследовав при этом, в частности, содержание финансовой самостоятельности местного самоуправления, юридические свойства местных бюджетов, принципы финансово-правовых взаимоотношений между муниципальными образованиями и иными уровнями публичной власти, в том числе во взаимосвязи с полномочиями субъек-

ектов Российской Федерации по регламентации вопросов местного самоуправления и осуществлению бюджетного регулирования. Им посвящено более 150 решений. В качестве относительно самостоятельной проблемы КС РФ касался вопросов, связанных с местными налогами и сборами. По таким делам КС РФ принято более 80 решений.

Среди имеющих наиболее важное значение правовых позиций КС РФ по этим вопросам следует выделить, в частности, следующие:

— финансовая самостоятельность местного самоуправления определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией и действующим законодательством, соответственно деятельность муниципальных образований как публичных субъектов должна осуществляться в финансово-бюджетной сфере исключительно на правовых основаниях в рамках закона¹;

— исходя из публично-правовой природы деятельности органов местного самоуправления, обусловленной публичным характером материально-финансовых основ муниципальных образований, формирование бюджета муниципального образования должно производиться в первую очередь путем использования механизмов публичного (в том числе налогового) законодательства²;

— федеральный законодатель обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации, и во всяком случае он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией и, таким образом, умаляли бы право населения муниципальных образований на стрем-

¹ См.: Определение КС РФ от 10 марта 2005 г. №13-О.

² См.: Постановление КС РФ от 28 мая 2010 г. №12-П // СЗ РФ. 2010. №22. Ст. 3069.

ление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни¹;

— должна обеспечиваться соразмерность доходных источников компетенции местного самоуправления, что предполагает как возможность привлечения на уровне местного самоуправления в целях формирования доходной части бюджета не противоречащих закону источников, так и межбюджетное регулирование при недостаточности собственных средств на реализацию публичных задач муниципальными образованиями²;

— особенностями территориальной организации местного самоуправления предопределяется необходимость установления правовых начал финансовых взаимоотношений муниципальных образований, имеющих различные территориальные основы своего создания, включая институты финансово-бюджетного выравнивания, но это не должно приводить к возникновению подчиненности одного муниципального образования другому — вопреки требованию самостоятельности местного самоуправления; при этом вопросы межбюджетного регулирования должны решаться, по возможности, на основе участия муниципальных образований, получающих финансовую помощь, которые должны иметь возможность проконтролировать методику ее расчета, полученные (рассчитанные) денежные суммы, сроки предоставления, а также возможность согласовать с субъектом Российской Федерации вопросы оказания финансовой помощи до принятия ежегодного закона субъекта Российской Федерации о региональном бюджете на очередной финансовый год³;

— в рамках правового регулирования финансового обеспечения местного самоуправления должен обеспечиваться баланс конституционно защищаемых ценно-

¹ См.: Определение КС РФ от 12 апреля 2005 г. №142-О // ВКС РФ. 2005. №5.

² См.: Определение КС РФ от 2 ноября 2006 г. №540-О // ВКС РФ. 2007. №2.

³ См.: Постановление КС РФ от 11 ноября 2003 г. №16-П // СЗ РФ. 2003. №46 (ч. 2). Ст. 4509.

стей — самостоятельности местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства в пределах своих полномочий, и самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, с одной стороны, и гарантированности равным образом всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, — с другой; выполнение этой задачи обеспечивается как неукоснительным соблюдением финансовой самостоятельности муниципальных образований, так и выравниванием уровней их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства¹;

— наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обусловлено необходимостью их материально-финансового обеспечения за счет государственных ресурсов, и соответственно компетенционные нормы не могут толковаться расширительно в том смысле, что без наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в установленном законом порядке соответствующие полномочия не могут рассматриваться как относящиеся к компетенции местного самоуправления²; в то же время без наделения органов местного самоуправления городских округов такими государственными полномочиями субъекты Российской Федерации не вправе предоставлять местным бюджетам межбюджетные трансферты целевого назначения на покрытие указанных расходов, поскольку это означало бы, по сути, возложение на органы местного самоуправления государственных полномочий

¹ См.: Постановление КС РФ от 15 мая 2006 г. №5-П // СЗ РФ. 2006. №22. Ст. 2375.

² См.: Определение КС РФ от 5 февраля 2009 г. №250-О-П // ВКС РФ. 2009. №5.

в нарушение установленного федеральным законодательством порядка¹.

Выработанные КС РФ подходы к определению правовых основ финансово-бюджетной деятельности публично-территориальных образований, государственного гарантирования на равных условиях их бюджетных прав, включая судебную защиту, не исключают — и это приобретает особое значение на современном этапе — использования федеральным законодателем тех иных форм, механизмов дифференциации в рамках финансово-бюджетного регулирования в целях создания условий, позволяющих обеспечить эффективное финансово-экономическое развитие каждого публично-территориального образования с учетом объективных реалий природно-климатического, инфраструктурного, производственного и иного характера. Здесь может быть востребован имеющий общее, методологическое значение подход, получивший отражение в Постановлении КС РФ от 22 апреля 2014 г. №13-П, по смыслу которого Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти несет ответственность и за обеспечение развития и безопасности на территориях всех субъектов Российской Федерации и вправе принимать меры, которые способствовали бы решению субъектами Российской Федерации своих публично значимых проблем, в том числе с учетом региональных особенностей каждого из них². При этом из практики КС РФ вытекает, что требованиями, которые должны соблюдаться при решении такого рода вопросов, являются, во-первых, обоснованность такой дифференциации объективно обусловленными социально-экономическими показателями; во-вторых, соответствие законодательного регулирования, которым вводится дифференциация, прин-

¹ См.: Постановление КС РФ от 29 марта 2011 г. №2-П // СЗ РФ. 2011. №15. Ст. 2190.

² См.: СЗ РФ. 2014. №18 (Ч.IV). Ст. 2288.

ципам непротиворечивости, ясности, определенности, а также в форме надлежащего правового акта.

Кстати, дифференцированный подход к субъектам Федерации — в зависимости от того, являются они донорами или дотационными регионами — возможен и в других ситуациях. Так, КС РФ в одном из решений оценил введенный федеральным законодателем запрет для субъектов РФ, которым предоставляются федеральные дотации, определять размеры оплаты труда государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений выше, чем размеры оплаты труда, установленные для соответствующих категорий федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных учреждений следующим образом. Наличие оснований возникновения у субъекта Российской Федерации права на получение дотаций из федерального бюджета, закрепленных в действующем законодательстве в качестве нормативных критериев, означает, что данный субъект Российской Федерации не располагает реальными экономическими возможностями обеспечить в полном объеме выполнение возложенных на него конституционных функций и объективно нуждается в финансовой поддержке со стороны Российской Федерации. Направляемые на решение соответствующих задач из федерального бюджета финансовые средства имеют публичное предназначение, чем обуславливается требование их целевого использования. Это может выражаться, в частности, в установлении федеральным законодателем специальных, имеющих императивный характер правил. Таким образом, субъект РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которого не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, не только обладает правом на получение дотации из федерального бюджета в связи с указанными обстоятельствами, но и должен со-

блюдать корреспондирующие этому праву обязательства и ограничения, определенные федеральным законом. К их числу относится и оспариваемое ограничение. Оно основано, в частности, на обращенном ко всем уровням публичной власти конституционном требовании первоочередного обеспечения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции РФ), и само по себе не может рассматриваться как недопустимое вмешательство Российской Федерации в бюджетную самостоятельность субъектов Российской Федерации, а равно как нарушение конституционного права на справедливое вознаграждение за труд (ст. 37, ч. 3 Конституции РФ). При этом Суд специально подчеркнул, что оно не нарушает и конституционный принцип равенства субъектов Российской Федерации, который, вопреки мнению заявителя, не исключает возможность основанной на объективных предпосылках дифференциации правового регулирования в финансово-бюджетной сфере, в частности в зависимости от того, относится ли субъект Российской Федерации к числу дотационных или недотационных.

Проблемы, связанные с правовой регламентацией финансово-бюджетных отношений, на сегодняшний день представляются наиболее острыми, что обуславливается предельной концентрацией в бюджетных вопросах противоречивости интересов публичных участников бюджетных правоотношений — Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, — каждый из которых рассматривает их в качестве способа и средства получения максимально возможной экономической полезности. Их разрешение может быть результатом лишь долгого, кропотливого процесса согласования и поиска компромиссов. На решение этих задач направлена и деятельность КС РФ.

Заложенный в решениях КС потенциал и нормативная энергетика, имеющие в своей основе идею баланса конституционных ценностей, должны быть востребованными как законодателем, так и правоприменителем и в дальнейшем.

Таковы основные моменты, отражающие конституционную проблематику института бюджета, которая вытекает, в частности, из решений Конституционного Суда РФ.





8. КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОСНОВАНИЕ НАЛОГОВ И НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Одной из важных сфер социально-экономического развития, испытывающей на протяжении последних двух десятилетий, пожалуй, наиболее активное влияние конституционного правосудия, является налоговая система¹. В период экономической нестабильности деятельность государства в налоговой сфере реализуется по нескольким основным направлениям. Первое направление выражается в приведении правового регулирования налоговых отношений и основных направлений фискальной политики в соответствие с финансово-экономическими условиями, усиление бюджетно-ориентированного подхода при разрешении налоговых споров, совершенствование налогового администрирования, ужесточение налогового контроля. Второе состоит в том, что с помощью налоговых инструментов государство стремится оказать поддержку субъектам экономической деятельности посредством снижения ставок, введения льгот или упрощения процедур по уплате налогов. В этом плане налоговая система является, пожалуй, важнейшей сферой конституционной модернизации экономического развития, она испытывает на себе наиболее активное влияние как конституционного, так и других форм правосудия². Третье

¹ Одно из подтверждений — традиционные ежегодные (с 2002 г.) международные научно-практические конференции, посвященные анализу влияния актов КС РФ на разрешение проблем налогообложения. По итогам их работы ежегодно выходят материалы под единым названием: «Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: 2002–2016.

² См.: Власенко Л. В. Налоговые правовые позиции судов: теория и практика. М., 2011; Юзвак М. В. Конституционные пределы ужесточения налоговой политики // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2014 года: по материалам XII междунар. науч.-практ. конф. 17–18 апреля 2015 г. / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Норма, 2016. С. 21–31.

направление, на что, к сожалению, обращается значительно меньшее внимание, в том числе в научных исследованиях, это — социальная составляющая налоговой политики. Речь идет о том, что налоги — один из уникальных, очень действенных, эффективных инструментов утверждения конституционного принципа социальной справедливости и в конечном счете преодоления неоправданного имущественного и, соответственно, социального расслоения граждан. При этом речь идет не только о прогрессивной шкале обложения подоходным налогом физических лиц и связанных с этим продолжительных, острых дискуссиях по поводу преимуществ и недостатков «плоской» и «прогрессивной» систем налогообложения, их влияния как на экономические отношения, так и на социальную сферу¹. Вся система налоговых отношений самым непосредственным образом затрагивает требования равенства, в том числе экономического, социальной справедливости, реализации всей системы конституционных прав и свобод граждан, а примыкающие к налоговым иные публичные платежи фискального характера могут быть напрямую предназначены, прежде всего, для реализации определенных социальных задач². Именно поэтому, как спра-

¹ См., например: Гаганов А. И снова о прогрессивной шкале налогообложения // URL: <http://rusrand.ru/analytics/i-snova-o-progressivnoy-shkale-nalogooblojeniya> (дата обращения: 23.12.2016); Назаров В. Пять доводов против введения прогрессивного подоходного налога // URL: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/64631-5-dovodov-protiv-vvedeniya-progressivnogo-podohodnogo-naloga-v-rossii> (дата обращения: 23.12.2016); По бедности ударят шкалой // Московский комсомолец, 2016. 22 ноября; Пономарева К. А. Налогообложение доходов физических лиц: опыт Евразийского экономического союза, Европейского союза, Российской Федерации // Налоги. 2016. №5; Шестакова Е. В. Проблемы развития российской налоговой системы в направлении гармонизации интересов государства и предпринимателей в сфере налогообложения // Налоги. 2016. №4; Химичева Н. И., Беликов Е. Г. Принципы справедливости в правовом регулировании налогообложения доходов физических лиц // Налоги. 2016. №2.

² См., например: Федорова М. Ю. Взносы как финансовая основа дополнительного социального обеспечения отдельных категорий граждан (по материалам практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Налоги и финансовое право. 2015. №2.

ведливо отмечает В. Д. Зорькин, проблемы, связанные с налогообложением, были и остаются приоритетными в деятельности КС РФ¹. В этом же русле — как весьма положительную тенденцию — следует оценивать наметившуюся в последнее время активизацию научных исследований конституционных проблем налогообложения, включая анализ роли решений КС РФ как в общей системе налогово-правового регулирования, так и в связи с конституционно-правовым анализом конкретных видов налогов².

8.1. КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРИРОДА НАЛОГОВ: НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В СВЕТЕ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

На конституционализацию налогового права существенное влияние оказывает сама природа данной сферы правового регулирования, ее динамизм, нестабильность налогового законодательства, а также осо-

¹ См.: Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. М.: Норма, 2017. С. 262.

² См., например: Конституция и налоги. Основные положения решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам налогообложения (1993–2007 гг.). М.: Волтерс Клувер, 2009; Демин А. В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013; Тарибо Е. В. О влиянии актов конституционного правосудия на российскую правовую систему (на примере налогообложения) // Журнал конституционного правосудия. 2012. №4. С. 25–30; Дементьев И. В. Конституционный Суд РФ о проблемах толкования налогового законодательства // Налоговед. 2016. №7. С. 59–67; Калинина И. В. Возмещение неконституционных налогов: на пороге нового права // Налоговед. 2016. №9. С. 52–59; Колчинов А. Конституционный Суд о налогах // Налоговые споры. 2015. №10. С. 42–45; Крохина Ю. А. Совершенствование налога на имущество физических лиц // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2014 года: по материалам XII междунар. науч.-практ. конф. 17–18 апреля 2015 г.: сборник / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Норма, 2016. С. 53–62; Крусс В. И. Конституционная сущность налога на добавленную стоимость и проблема его актуальной модернизации // Конституционное и муниципальное право. 2015. №4. С. 19–27; Крусс В. И., Балаж Ф. А. Проблемы конституционализации правового режима налога на доходы физических лиц в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. №10. С. 41–52.

бенности его источников, равно как и высокий уровень юридической централизации в сфере налоговых отношений, что обеспечивается повышенной концентрацией публично-правовых, в том числе конституционных, начал в системе правового регулирования налоговых отношений.

В данном случае речь идет не только о формально-юридическом значении Конституции РФ как источника налогового права; имеются и иные возможности проникновения конституционных начал в разветвленный нормативно-правовой массив налогового права. Конституционные начала налогового права предопределяются самой природой отношений по поводу установления и взимания налогов и сборов как предмета не только налогового, но и конституционного права¹. То есть речь идет о конституционном значении достаточно широкой сферы отношений, составляющих предмет налогово-правового регулирования, и в конечном счете о конституционной природе самих институтов налогового права, их проникновении в нормативно-правовую составляющую системы конституционализма.

Конституционное закрепление отношений по поводу установления и взимания налогов и сборов свидетельствует о придании особой значимости налоговым платежам и связанным с ними отношениям. Эта значимость определяется, прежде всего, необходимостью формирования доходов государственной казны, предназначенной для удовлетворения интересов общества и государства, а также ролью последнего в процессе регулирования экономических отношений в стране. Будучи орудием воздействия на имущественную сферу общественных отношений, на фундаментальные не только по своей экономической, но и по социально-политической значимости, отношения собственности, налоги косвенно влияют на все иные области жизнедеятельности людей и в конечном счете затраги-

¹ См. об этом подробнее: Бондарь Н. С. Конституционная природа налогового права // Финансовое право. 2005. №3. С. 28-40.

вают сами основы конституционного строя государства, всю систему прав и свобод человека и гражданина. В этом плане конституционная природа институтов налогового права в концентрированном виде проявляется через поиск баланса политической власти и экономической свободы, публичных и частных интересов в налоговых отношениях.

Характер юридического оформления отношений по поводу установления и взимания налогов и, соответственно, исполнения фискальной обязанности населения является одним из показателей достигнутого уровня демократии и социальной справедливости в государстве и обществе. Возможны различные подходы к конституционно-правовому регулированию соответствующих отношений, что может быть объяснено национальными и историческими особенностями развития данных отношений и институтов в отдельных государствах, своеобразием логики конституционно-правового регулирования, индивидуальным для каждого государства решением вопроса о степени свободы личности в сфере экономики и финансов и т. п.

Конституция РФ не содержит самостоятельную структурную часть (главу), в рамках которой регулировались бы, как это принято во многих зарубежных конституциях, вопросы финансовой системы, бюджета и, соответственно, налогов¹. Вместе с тем подробные и, что особенно важно, качественные характеристики конституционного регулирования налоговых отношений определяются в основном не количеством конституционных норм и статей, непосредственно посвященных этим вопросам. Конституция — особый правовой акт не только с точки зрения юридической силы, но и по сво-

¹ В частности, нормы о налогообложении находятся в разделе «Финансы» конституций Португалии, Финляндии, Люксембурга, Испании, Ирландии или в разделе «Налогообложение», что имеет место в конституции Греции. В конституции Швейцарии содержится специальная глава «Финансовая система», посвященная в основном регулированию налоговых отношений.

ей внутренней форме, которая является отражением логики, последовательности, полноты и в этом смысле безпробельности, системности конституционного регулирования общественных отношений по поводу власти и свободы в политических и финансово-экономических формах их реализации.

*Налоги как конституционно-правовой институт, воплощая в себе единство финансово-экономического и правового содержания, предстают своего рода связующим звеном между политической властью и экономической свободой, концентрированно раскрывают истоки экономической основы функционирования всех уровней публичной власти, реализации свободы предпринимательства и осуществления социальной политики в условиях рыночной экономики*¹.

Одновременно можно выделить комплекс достаточно конкретных конституционных норм и институтов, имеющих прямое или опосредованное отношение к налоговому праву: а) ст. 7, 8 Конституции РФ, предопределяющие конституционные начала социально ориентированной рыночной экономики в Российской Федерации²; б) институты правового положения человека и гражданина в системе налоговых отношений, где центральное место принадлежит ст. 57 Конституции РФ; в) институт разграничения предметов ведения в области налогообложения и сборов между отдельными «этажами» публичной власти: Россий-

¹ См.: Бондарь Н. С. Налоги как связующее звено между властью и свободой: налоговое право в свете конституционного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. №3(56). С. 123–137.

² Понимание конституционной модели экономической системы Российской Федерации как «социально ориентированной рыночной экономики» получило легальное обоснование в решениях КС РФ. См., например, Постановления КС РФ: от 24 февраля 2004 г. №3-П; от 14 мая 2009 г. №8-П // СЗ РФ. 2009. №22. Ст. 2752; от 22 октября 2009 г. №15-П // СЗ РФ. 2009. №44. Ст. 5260; от 20 декабря 2011 г. №29-П // СЗ РФ. 2012. №2. Ст. 3974; от 6 октября 2015 г. №24-П // СЗ РФ. 2015. №41 (Ч. III). Ст. 5726; от 11 октября 2016 г. №19-П // СЗ РФ. 2016. №42. Ст. 5991.

ской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления (п. «з» ст. 71, п. «и» ст. 72, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ); г) компетенционные институты органов власти в сфере налогов и сборов (ч. 3 ст. 80, ст. 106, п. «б» ст. 114 Конституции РФ); д) институты конституционных основ общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, которые устанавливаются федеральным законом (ч. 3 ст. 75 Конституции РФ), но основаны на многих других конституционных положениях.

Конституционный характер правового регулирования распространяется, таким образом, на достаточно широкую сферу отношений, составляющих предмет налогового права. Это имеет принципиальное значение: «присутствие» соответствующих конституционных норм и принципов, обладающих высшей юридической силой, в системе отраслевых институтов налогового права как бы лишает государственную власть права произвольно решать на уровне текущего налогового законодательства (включая федеральные законы) наиболее принципиальные вопросы налогообложения, которые решены на конституционном уровне.

При этом в условиях относительно ограниченной налоговой и финансово-правовой «специализации» действующей Конституции РФ, когда соответствующие конституционные положения, «работающие» в том числе на налоговое право, существуют как бы в спрессованном виде в качестве универсальных, всеобщих норм-принципов, норм-деклараций, норм-дефиниций, роль КС РФ приобретает особое значение с точки зрения выявления их глубинного нормативного содержания как источников налогового права.

За время своей работы КС РФ принял значительное число решений по вопросам налогообложения, определяющим пути совершенствования налоговой политики. Их общее количество, по данным на конец 2016 г., составляет более 1000 (4% всех принятых решений), из которых — 39 постановлений и 980 определений. Удельный

вес дел, предметом запросов по которым являются нормы налогового законодательства, колеблется в зависимости от тенденций развития налогового законодательства, уровня единообразия правоприменительной практики и т. п. Так, если в период до 31 декабря 1994 г. из 36 решений, принятых КС РФ, только два касались налоговых вопросов (5%), то в период с 1 января 1995 г. по 31 декабря 1998 г. их объем возрос до 14%, в период с 1 января 1999 г. по 1 января 2006 г. составлял 20%. В последние годы наметилось некоторое снижение удельного веса «налоговых дел» в практике конституционного правосудия (до 4–5%), что можно объяснить сложившимися сбалансированными в своей основе подходами к налоговому регулированию и правоприменению. Структура дел по налоговым вопросам такова: подавляющее большинство решений КС РФ касаются федеральных налогов и сборов (143 решения по НДС, 47 — по единому социальному налогу (отменен с 1 января 2010 г.), 23 — по акцизам, 182 — по налогу на доходы физических лиц, 35 — по транспортному налогу и т. д.); далее идут региональные налоги (в частности, по налогу с продаж Судом было принято 12 решений, по налогу на имущество организаций — 9); КС РФ высказывался по проблемам местного налогообложения (79 решений). Приведенные статистические данные являются свидетельством того, что формирование новой налоговой системы страны и обновление налогового законодательства не только не снимают, но актуализируют проблему конституционализации норм и институтов налогового права. Не случайно, например, специалисты, подчеркивая, что именно выработка КС РФ общих принципов налогообложения определила дальнейшее развитие налогового законодательства, вместе с тем указывают, что процесс формирования принципов современного налогового права не завершен, в связи с чем предполагаются — в свете практики конституционного правосудия — научные подходы

к более детальному структурированию и конкретизации соответствующих принципов¹.

Поэтому среди основополагающих решений КС РФ необходимо отметить, прежде всего, *конституционное обоснование общих принципов налогообложения*. Общие принципы налогообложения и сборов являются конституционным понятием, используемым в ч. 3 ст. 75 Конституции РФ. Данная норма Конституции РФ устанавливает, что общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральным законом. До принятия НК РФ данные принципы не были более или менее полно отражены в российском налоговом законодательстве. Из-за дефицита правового регулирования они впервые были сформулированы КС РФ путем толкования базовых норм Конституции РФ о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, равенстве прав и свобод человека и гражданина, единстве экономического пространства, признании и защите государством всех форм собственности, федерализме и др. Более того, практика Суда в этой сфере во многом предопределила развитие налогового законодательства. Фактическое нынешнее содержание ст. 3 НК РФ во многом является юридическим признанием тех основных начал налогообложения, которые были сформулированы КС РФ.

В Постановлении КС РФ от 21 марта 1997 г. №5-П (п. 3 мотивировочной части) Суд дал обоснование основополагающих подходов к определению основных (общих) принципов, указав, что «общие принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав человека и гражданина, принципов федерализ-

¹ См.: Демин А. В. Каждому принципу налогообложения — отдельную статью закона // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2012 года: по материалам X Междунар. науч.-практ. конф. 20–21 апреля 2013 г., Москва / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Норма, 2014. С. 30–38.

ма в Российской Федерации». Общие принципы налогообложения и сборов вытекают как из ст. 57 Конституции РФ (относящейся исключительно к налогообложению), так и из других статей, закрепляющих основополагающие принципы для любой отрасли законодательства. Данный подход к принципам налогообложения был подтвержден в ряде других постановлений КС РФ, где указывается, что правовое регулирование в сфере налогообложения, в том числе определение прав и обязанностей участников налоговых правоотношений, установление ответственности за налоговые правонарушения, осуществляется федеральным законодателем исходя не только из предписаний ст. 57 Конституции РФ, но и из закрепленных Конституцией РФ основ демократического правового государства, включая признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, верховенство и прямое действие Конституции РФ, гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и права собственности, а также запрет произвола, справедливость и соразмерность устанавливаемой ответственности конституционно значимым целям (ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 17, ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 45, ч. 2 и 3 ст. 55)¹.

Предназначение же НК РФ как разновидности федерального закона, который в соответствии с ч. 3 ст. 75 Конституции РФ закрепляет общие принципы налогообложения, заключается в том, чтобы свести воедино общие для всех уровней налогообложения конституционные начала, развить и конкретизировать их. При этом к общим принципам налогообложения, имеющим конститу-

¹ См.: Постановления КС РФ от 27 мая 2003 г. №9-П; от 16 июля 2012 г. №18-П // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4469; от 3 июня 2014 г. №17-П // СЗ РФ. 2014. №24. Ст. 3143; Определения КС РФ: от 16 января 2009 г. №146-О-О Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2008 г. №1069-О-О // ВКС РФ. 2009. №3.

ционное содержание, относятся не только требования, которые имеют конкретное нормативно-правовое обоснование с помощью отдельных положений Конституции РФ, но и требования, вытекающие из системного анализа конституционных норм, закрепленные в федеральных законах (в первую очередь в НК РФ) в соответствии с Конституцией РФ и решениями КС РФ. Причем вряд ли было бы правильно выявлять между ними иерархические уровни и зависимости с точки зрения их юридической силы: *общие принципы имеют конституционную природу*, и уже поэтому они не должны противопоставляться, а все другие положения налогового права не должны им противоречить. Это, однако, не только не исключает, но предполагает, что наряду с общими (конституционными) принципами налогообложения возможно выделить более конкретные, специальные принципы налогообложения, относящиеся к отдельным институтам налогового права (например, принципы налогового контроля, принципы ведения налогового учета и т. п.). И в решениях КС РФ можно обнаружить правовые позиции как первого, так и второго уровня.

Важное, в том числе практическое, значение имело в этом плане *конституционно-судебное обоснование законного характера установления налогов и сборов*. В соответствии со ст. 57 Конституции РФ каждый обязан уплачивать законно установленные налоги и сборы. КС РФ в ряде постановлений (от 4 апреля 1996 г. №5-П, от 1 апреля 1997 г. №6-П, от 18 февраля 1997 г. №3-П, от 21 марта 1997 г. №5-П, от 11 ноября 1997 г. №16-П, от 16 июля 2004 г. №14-П, от 17 марта 2009 г. №5-П, от 3 июня 2014 г. №17-П) истолковал конституционный термин «законно установленные налоги и сборы». Важно при этом учитывать, что действие критериев, вытекающих из конституционного принципа законности установления налогов и сборов, не ограничивается правовыми актами, которые в конкретной системе правового регулирования пря-

мо отнесены к законодательству о налогах и сборах; они имеют сферу применения, определяемую в соответствии с предназначением нормативных правовых актов в механизме гарантирования прав налогоплательщиков. Исходя из этого предусмотренные в ст. 57 Конституции РФ гарантии оказывают воздействие на все отношения, связанные с установлением налогов и сборов, безотносительно к формально-отраслевой принадлежности тех правовых средств, которые в целях налогового регулирования (установления налогов и сборов) используются законодателем¹.

По этому вопросу имеется, правда, и иная позиция, высказанная, в частности, в весьма интересной статье профессором Ю. А. Крохиной² На основе анализа указанного Постановления КС РФ она пришла к выводу, что в данном решении сформулированы правовые позиции, способные привести к расширительному пониманию системы источников и предмета налогового права. Сформулированные правовые позиции позволяют, по мнению Ю. А. Крохиной, выделить особенность налогово-правового регулирования, которая состоит в том, что в одних сферах налоговой деятельности нормы налогового права непосредственно и в полном объеме регулируют эти общественные отношения, а в других — только учреждают, предопределяют налоговые отношения. В результате предмет налогового права складывается как бы из двух групп отношений: атрибутивных (исключительных) и примыкающих (смежных). Совпадающим юридическим критерием атрибутивных и смежных правовых отношений следует считать их внешнее закрепление нормами права, включенными в систему одной отрасли законодательства. Примыкающие (смежные) правоотноше-

¹ См.: Постановление КС РФ от 2 февраля 2013 г. №17-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 5 и ст. 391 Налогового кодекса РФ связи с жалобой открытого акционерного общества «Омскшина» // СЗ РФ. 2013. N 28. Ст. 3882.

² См.: Крохина Ю. А. Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. №6.

ния не являются обязательным признаком отрасли права и подпадают под ее регулирующее воздействие в силу экономических, политических или иных причин, но в любом случае только тогда, когда в этом заинтересовано государство. Такой пример, в частности, и был предметом рассмотрения КС в Постановлении №17-П, в котором отмечено, что в нормативно-правовой механизм регулирования налоговых отношений интегрированы нормативные положения, содержащиеся в актах земельного законодательства регионального уровня, — в той мере, в какой они определяют формирование налоговой базы по земельному налогу.

Однако, по мнению автора, это не означает, что, во-первых, земельное законодательство (в части, регулирующей налоговые отношения) входит в систему источников налогового права, во-вторых, возникает новая отрасль права — некое «земельно-налоговое» право.

Думается, однако, сам по себе факт, что НК РФ не содержит термина «налоговое законодательство», а использует понятие «законодательство о налогах и сборах», не исключает возможности включения в соответствующий отраслевой законодательный массив налогового права тех нормативных актов, в частности органов государственного управления, которые напрямую влияют на решение вопросов налогообложения. Разумеется, нельзя считать беспочвенными высказываемые в этой связи опасения, касающиеся стабильности условий хозяйствования, гарантирование которых предполагает, помимо прочего, уверенность относительно источников, устанавливающих права и обязанности¹. Но проявляющееся в той или иной форме участие неналоговых законов в регулировании фискально значимых отношений носит объективный характер, протекающий, между прочим, из системного нормативного единства российского права, в котором налоговое право

¹ См.: Налоговое право: Учебник для вузов / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 286.

выступает производным регулятором. В конечном итоге, вопрос стабильности условий хозяйствования зависит от того, в полной ли мере законодатель связан конституционными принципами, а они должны распространяться и на фискально значимые нормы, содержащиеся в неналоговых законах, которые не могут для целей налогообложения применяться в отрыве от общих принципов налогов и сборов. Фактически именно такое значение имело в анализируемом деле постановление правительства Омской области от 19 декабря 2007 г. №174-П о государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов. Это вытекает в том числе и из положения, содержащегося в ст. 66 Земельного кодекса РФ, гласящего, что для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются правом утверждать средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), что реализуется, естественно, в форме нормативных правовых актов регионального уровня.

Для налоговых отношений принципиальное значение имеет также *недопустимость придания обратной силы налоговым законоположениям*. В соответствии с правовой позицией КС РФ, изложенной уже в Постановлении от 8 октября 1997 г. №13-П, ст. 57 Конституции РФ, возлагая на налогоплательщиков обязанность платить законно установленные налоги и сборы, гарантирует гражданам защиту в тех случаях, когда налоги не являются законно установленными либо когда законом, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, придана обратная сила. В последующем было подтверждено, что изменение налогового законодательства, которое может повлечь ухудшение положения налогоплательщика, должно осуществляться таким образом, чтоб соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает

сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также установление такого переходного периода, который позволял бы исключить противоречивое истолкование нового налогового регулирования правоприменительными органами¹. Изменение налоговых правил до истечения разумного срока с момента опубликования правового акта, которым вносятся изменения в налоговое регулирование, приводило бы к нарушению конституционных принципов, на которых основана экономическая система и правовой статус субъектов экономической деятельности². Вместе с тем КС исходит из того, что иные, помимо налогов либо сборов, обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет — не являющиеся налогами, а также не подпадающие под данное НК РФ определение сборов и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы, — не должны выводиться из сферы действия ст. 57 Конституции РФ и развивающих ее доктринальных правовых позиций КС (Постановления от 28 февраля 2006 г. №2-П, от 17 июня 2013 г. №13-П³; Определение от 2 апреля 2015 г. №583-О⁴).

КС РФ обосновал также *публично-правовую природу налогов* и в связи с этим — *основания ответственности в сфере налогообложения*. Налог представляет собой, как известно, односторонне-властное изъятие собственности у налогоплательщика в общественных интересах. Соответственно установление обязанности платить налоги и сборы, как указывал КС РФ, имеет особый, а именно публично-правовой, характер. В этой обязанности нало-

¹ См.: Определения КС РФ: от 12 мая 2005 г. №163-О // СЗ РФ. 2005. №25. Ст. 256; от 19 января 2010 г. №137-О-П.

² См.: Постановление КС РФ от 2 июля 2013 г. №17-П // СЗ РФ. 2013. №28. Ст. 3882.

³ СЗ РФ. 2013. №25. Ст. 3206.

⁴ ВКС РФ. 2015. №4.

гоплательщиков воплощен публичный интерес всех членов общества¹. Развивая данное положение, Суд отметил, что налоги являются важнейшим источником доходов бюджета, за счет которого должны обеспечиваться соблюдение и защита прав и свобод граждан, а также осуществление социальной функции государства. Поэтому налоговые правоотношения должны строиться на основе строгого подчинения налогоплательщика требованиям законодательства о налогах и сборах и возложения функций контроля за исполнением данных требований на налоговые органы.

Конституционное требование ясности и определенности правового регулирования также имеет принципиальное значение для сферы налогообложения. В соответствии с правовой позицией КС РФ законодатель в целях реализации конституционной обязанности граждан платить законно установленные налоги и сборы должен обеспечивать, чтобы законы о налогах были конкретными и понятными. Эти конституционные критерии правомерного регулирования налогообложения в полной мере распространяются на все структурные элементы налогового обязательства и предполагают установление ясного, понятного, непротиворечивого порядка уплаты налога². В этом — важная гарантия *реализации принципа равенства в системе налоговых отношений, соразмерности (пропорциональности)* как при установлении налогов, так и при определении ответственности за налоговые правонарушения³.

В своих решениях КС РФ исходит из того, что в основе принципа равенства лежит, прежде всего, равномерность, нейтральность и справедливость налогообложения. Это означает, что одинаковые экономические результаты дея-

¹ См.: Постановление КС РФ от 17 декабря 1996 г. №20-П // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 197.

² См.: Постановление КС РФ от 22 июня 2009 г. №10-П; Определение КС РФ от 17 июля 2014 г. №1579-О.

³ См., например: Определения КС РФ: от 16 января 2009 г. №146-О-О; от 5 марта 2014 г. №590-О; от 17 июля 2014 г. №1568-О.

тельности налогоплательщиков должны влечь одинаковое налоговое бремя и что принцип равенства налогового бремени нарушается в тех случаях, когда определенная категория налогоплательщиков попадает в иные по сравнению с другими налогоплательщиками условия, хотя между ними нет существенных различий, которые оправдывали бы неравное правовое регулирование¹.

Так, например, в связи с вопросом о распределении размера имущественного налогового вычета между совладельцами при приобретении квартиры в общую долевую собственность КС РФ пришел к выводу, что согласно пп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ имущественный налоговый вычет равен общей сумме расходов, произведенных всеми участниками общей долевой собственности; при этом размер имущественного налогового вычета распределяется между совладельцами в соответствии с их долей собственности. Такой порядок уравнивает граждан — участников общей долевой собственности с гражданами — собственниками жилого дома или квартиры: общая сумма имущественного налогового вычета, предоставляемого как участникам общей долевой собственности, так и собственнику жилого дома или квартиры остается в пределах единого максимального размера; в противном случае, а именно при предоставлении каждому участнику общей долевой собственности имущественного налогового вычета, равного имущественному налоговому вычету, предоставляемому собственнику жилого дома или квартиры, общая сумма имущественного налогового вычета всех участников общей долевой собственности могла бы в несколько раз превысить сумму имущественного налогового вычета, предоставляемого собственнику жилого дома или квартиры, что недопустимо в силу конституционных принципов равенства и справедливости в сфере налогообложения².

¹ Определение КС РФ от 3 июля 2008 г. №630-О-П // ВКС РФ. 2009. №1.

² Постановление КС РФ от 13 марта 2008 года №5-П // СЗ РФ. 2008, №12. Ст. 1183.

Принцип равенства в системе налогообложения предполагает также учет фактической способности к уплате налога. Налогоплательщики — особенно если это плательщики налога на доходы физических лиц — при одинаковой платежеспособности должны нести равное бремя налогообложения. При этом обеспечение неформального равенства граждан требует учета действительной способности гражданина (в зависимости от его заработка, дохода) к уплате публично-правовых обязательных платежей в соответствующем размере, а следовательно, возложенное на налогоплательщика бремя уплаты такого платежа, как налог на доходы физических лиц, — исходя из сущности данного вида налога и императивов, вытекающих непосредственно из Конституции РФ, — должно определяться таким образом, чтобы полученный им доход уменьшался на установленные законом налоговые вычеты, в том числе стандартные, социальные и имущественные, а налогом облагался бы так называемый чистый доход¹. Одновременно, закрепляя в равной мере за всеми налогоплательщиками обязанность платить законно установленные налоги, законодатель при этом должен учитывать юридически значимые характеристики субъектов, включаемых в сферу налогообложения, с тем чтобы особенности их правового статуса не служили препятствием для реализации возложенной на них налоговой обязанности.

Не менее сложные вопросы равенства и соразмерности могут возникать в связи с введением тех или иных сборов, имеющих порой не всеобщий характер, а распространяющихся, например, на отдельные субъекты РФ. Показательным примером является в этом плане рассмотренное КС РФ дело по запросу депутатов Государственной Думы РФ о введении торгового сбора. Поправки, внесенные в НК РФ в 2014 г., разрешили введение такого налога в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе с 1 июля 2015 года, в остальных субъектах Федерации —

¹ Постановление КС РФ от 01.03.2012 №6-П // СЗ РФ. 2012. №14. Ст. 1720.

после принятия отдельного федерального закона. На практике необходимые региональные законы были приняты только в столице. КС РФ не увидел нарушения Конституции РФ. Ведь налог распространяется на ориентированную на местных потребителей розничную торговлю, условия осуществления которой, как правило, прямо зависят от места деятельности. Более того, даже непосредственно московский закон предусматривает дифференциацию ставок в зависимости от муниципалитета, а также площади торгового объекта. К тому же столичный торговый сбор увязан с другими платежами в режиме налогообложения, что исключает конкуренцию норм налогового законодательства. Поэтому «введение законодателем торгового сбора не влечет за собой несоразмерность обременения в сфере налогообложения либо иным образом препятствует реализации гражданами их конституционных прав по осуществлению предпринимательской деятельности», — констатировал Суд¹.

В этом же ряду находится *вопрос об экономической обоснованности, с одной стороны, и экономической целесообразности налогов — с другой*. Это не совпадающие вопросы, и КС РФ по-разному подходит к их решению: если вопрос об экономической обоснованности налогов вполне может стать предметом конституционно-судебной оценки (что вытекает из нормативной формы закрепления данного требования в ч. 3 ст. 3 НК РФ), то вопрос экономической целесообразности налогов находится вне судебного контроля. В частности, определение экономической целесообразности как установления, так и изменения существенных элементов налогового обязательства относится к полномочиям законодателя и разрешение подобных вопросов КС РФ неподведомственно, за исключением случаев, когда, например, новому законодательному акту придается обратная сила и им ухудшается положение налогоплательщиков.

¹ См.: Определение КС РФ от 11 октября 2016 г. №2152-О // Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.10.2016.

С экономической целесообразностью налогов связан и такой чрезвычайно актуальный для нас вопрос, как защита прав предпринимателей с помощью тонкой настройки налогов и сборов, их оптимизация на основе поиска оптимального баланса экономических интересов общества и государства, с одной стороны, и субъектов предпринимательства — с другой. Эти подходы важны в каждом конкретном случае, в том числе при решении вопросов, казалось бы, частного характера. Яркий пример в этом плане — принятое Конституционным Судом РФ Постановление от 30 ноября 2016 г. №27-П. Индивидуальным предпринимателям больше не придется переплачивать страховые взносы. КС РФ, изучив дело заявителя-бизнесмена, указал, что федеральный законодатель, «признав индивидуальных предпринимателей участниками системы обязательного пенсионного страхования и предоставив им возможность самостоятельно формировать свои пенсионные права», исходил из того, что «они осуществляют предпринимательскую деятельность на свой риск, как это вытекает из ст. 2 ГК РФ, а следовательно, их доход не является постоянным и гарантированным в отличие от заработной платы работающих по трудовому договору». Поэтому, отметил КС РФ, при исчислении налоговой базы и суммы налога на доходы физических лиц федеральный законодатель предусмотрел право индивидуальных предпринимателей на уменьшение полученного ими дохода на сумму фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов (профессиональный налоговый вычет). Соответственно, хотя налоговое законодательство России и не использует понятие «прибыль» применительно к налоговой базе для расчета налога на доходы физических лиц, доход для целей исчисления и уплаты налога на доходы физических лиц для индивидуальных предпринимателей в силу взаимосвязанных положений ст. 210, 221 и 227 НК РФ подлежит уменьшению на сумму расходов, непосредственно

связанных с извлечением доходов, что аналогично определению прибыли в целях исчисления налога на прибыль организаций, под которой, по общему правилу, понимаются полученные доходы, уменьшенные на величину расходов¹.

В этом же русле, как направленное на защиту прав предпринимателей, может рассматриваться и Постановление от 1 июля 2015 г. №19-П, в котором КС РФ, рассмотрев на соответствие Конституции положения пп. 4 п. 1 ст. 162 НК РФ, признал оспариваемое положение НК РФ не соответствующим Конституции в той мере, в какой оно позволяет требовать от налогоплательщика — поставщика товаров (работ, услуг), заключившего указанный договор страхования, включения в налоговую базу по НДС помимо стоимости реализованных товаров (работ, услуг) суммы страховой выплаты, полученной им в связи с нарушением покупателем обязательства по оплате товаров (работ, услуг), если такой налогоплательщик исчислил (уплатил) налог с операции по реализации данных товаров (работ, услуг) в момент их отгрузки².

Конституционализация налогового законодательства и налоговой системы в целом обеспечивается не только в рамках судебно-конституционного воздействия на материальное содержание налоговых отношений, но и путем конституционного обоснования процедурно-процессуальных механизмов их развития, разрешения налоговых споров, судебной защиты налоговых прав субъектов соответствующих отношений.

8.2. РЕШЕНИЯ КС РФ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗРЕШЕНИЯ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ

Значение КС РФ как инструмента конституционализации налогового права в большой степени определяется тем, что он является важным институтом

¹ См.: СЗ РФ. 2016. №50. Ст. 7170.

² См.: СЗ РФ. 2015. №28. Ст. 4336.

гарантирования конституционных прав налогоплательщиков, средством разрешения налоговых споров, возникающих на уровне не только правоприменительной, но и налогово-законотворческой деятельности. Реализуя обязанность по уплате налогов и сборов, налогоплательщик не застрахован от нарушений своих прав, что может быть вызвано не только противоречащими закону действиями или бездействием органов публичной власти и их должностных лиц, но и являться следствием несоответствия самих законов конституционным принципам и критериям налогообложения и сборов.

В этой ситуации государство обязано создать такие условия, при которых каждый налогоплательщик обладал бы реальной возможностью восстановить свои нарушенные права, в какой бы форме это нарушение не происходило. Состоявшаяся реорганизация судебной системы путем образования вновь созданного Верховного суда РФ и упразднения Высшего арбитражного суда РФ ориентирует на формирование единой нормативно-кодификационной основы осуществления гражданского судопроизводства, что не может не затрагивать, разумеется, и порядок рассмотрения налоговых дел. Но это вовсе не означает, что объективные особенности, характеризующие, в частности, различных субъектов налогообложения, утрачивают свое значение. Учет таких особенностей является важным условием эффективного достижения целей правосудия, основанного на равенстве и справедливости.

В системе действующего законодательства, если налогоплательщик — организация или индивидуальный предприниматель считает, что его права нарушены актом (как нормативным, так и ненормативным) налогового органа, действиями или бездействием соответствующих должностных лиц, он может обжаловать их в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в арбитражный суд путем подачи искового заявления в соответствии с арбитражным процессуальным

законодательством (ст. 137 и 138 НК РФ); арбитражный суд, в свою очередь, при рассмотрении дел о взыскании обязательных платежей и санкций в судебном заседании устанавливает, имеются ли основания для взыскания соответствующих сумм (п. 6 ст. 215 АПК РФ). Одновременно налогоплательщики вправе защищать нарушенные, в частности нормативными правовыми актами, права и посредством обращения в суды общей юрисдикции. При этом КС РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал, что вытекающее из взаимосвязанных положений ст. 46 (ч. 1), 52, 53 и 120 Конституции РФ предназначение судебного контроля как способа разрешения правовых споров на основе независимости и беспристрастности предопределяет право налогоплательщика обратиться в суд за защитой от возможного произвольного правоприменения; несмотря на то, что суды не уполномочены проверять целесообразность решений налоговых органов (их должностных лиц), которые действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий, необходимость обеспечения баланса частных и публичных интересов в налоговой сфере как сфере властной деятельности государства предполагает возможность проверки законности соответствующих решений, принимаемых в ходе налогового контроля, — о проведении встречных проверок, истребовании документов, назначении экспертизы и т. д.; судебная защита прав и законных интересов налогоплательщиков не может быть обеспечена, если суды сугубо формально подходят к рассмотрению соответствующих категорий дел¹. Это позволяет комплексно, на междисциплинарной основе подойти к самой категории «налоговых правовых позиций судов», которая может включать научно-практические подходы к ее анализу с учетом подходов, выработанных по этим

¹ См., например: Постановление КС РФ от 16 июля 2004 г. №14-П // СЗ РФ. 2004. №30. Ст. 3214; Определения КС РФ: от 17 июня 2008 г. №498-О-О; от 3 июля 2008 г. №630-О-П // ВКС РФ. 2009. №1; от 24 марта 2015 г. №614-О.

вопросам как национальными, так и наднациональными юрисдикционными органами¹.

В этом плане конституционное правосудие является чрезвычайно важной, но лишь одной из форм разрешения судебных споров и защиты прав налогоплательщиков. При этом существенно то, что КС РФ, как отмечалось ранее, выработал правовую позицию, в соответствии с которой предусмотренное ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О КС РФ» право граждан и их объединений на обращение в Суд распространяется и на юридических лиц². Споры по жалобам юридических лиц, возникающие при определении соответствия законов ст. 57 Конституции РФ, затрагивают ряд конституционных прав граждан, в частности право на равенство, право частной собственности, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Поскольку конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков, на юридические лица распространяются и конституционные принципы и гарантии в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы.

Вовлечение конституционного правосудия в решение налоговых споров имеет, однако, свою специфику в соотношении с иными судами, что обусловлено особенностями самого статуса, назначения КС РФ, решающего исключительно вопросы конституционности и не вторгающегося в обсуждение фактической стороны дела. Но в этом состоит и сложность рассмотрения дел налоговой тематики в КС РФ, которая проявляется не только в плане оценки конституционности решений законодателя. Прежде чем дойти до этапа такой оценки, как верно замечено, Суду необходимо снять с налоговой нормы многочисленные

¹ См.: Власенко Л. В. Налоговые правовые позиции судов: теория и практика. М.: Норма, 2011.

² См.: Постановление КС РФ от 24 октября 1996 г. N 17-П // СЗ РФ. 1996. №45. Ст. 5202.

казуальные правоприменительные наслоения и выявить ее действительный смысл; однако, выявив смысл, Суд может не найти оснований для перехода к конституционной проверке налоговой нормы, воплощающей волю законодателя, и в таком случае Суд формулирует в своем решении выводы, которые либо опровергают доводы заявителя, либо указывают на искажение смысла нормы правоприменительной практикой¹. Это, между прочим, обосновывает ценность воздействия конституционного правосудия на налоговую сферу посредством не только постановлений, но и через определения.

Назначение решений КС РФ как инструмента конституционализации налогового права определяется уже тем, что они являются средством гарантирования конституционных прав налогоплательщиков, средством разрешения налоговых споров. При этом важное методологическое значение имело *обоснование органом конституционного правосудия самостоятельности и дискреционных полномочий судебных органов при оценке правомерности действий налогоплательщиков и налоговых органов*, имея в виду, что суды не должны ограничиваться установлением только формальных условий применения норм законодательства о налогах и сборах и обязаны установить, исследовать и оценить всю совокупность имеющих значение для правильного разрешения дела обстоятельств². Это предполагает, в частности, право налогоплательщиков предоставить и обязанность арбитражных судов исследовать документы, которые являются основанием получения налогового вычета, независимо от того, были ли

¹ См.: Тарибо Е. В. О роли Конституционного Суда Российской Федерации в формировании налоговой практики // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года: по материалам IX междунар. науч.-практ. конф. 20–21 апреля 2012 г., Москва / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Норма, 2013. С. 23.

² См. Определения КС РФ: от 12 июля 2006 г. №266-О // ВКС РФ. 2006. №6; от 16 ноября 2006 г. №467-О; от 5 марта 2009 г. №468-О-О; от 20 ноября 2014 г. №2621-О.

эти документы истребованы и исследованы налоговым органом при решении вопроса о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности и предоставлении налогового вычета¹. Одновременно КС РФ подчеркивал значимость обращенного к арбитражным судам требования установить, исследовать и оценить всю совокупность имеющих значение для правильного разрешения дела обстоятельств применительно к случаям возникновения сомнений в правомерности проведения зачета излишне уплаченных сумм налога в счет погашения недоимки и задолженности по пеням.

Вместе с тем КС РФ исходит из того, что дискреция судебной власти определяется как сущностными признаками правосудия, отвечающего требованиям независимости, объективности, беспристрастности и справедливости, так и характером лежащих в основе конкретного вида судопроизводства материальных отношений. В частности, гражданское судопроизводство строится на диспозитивности, обусловленной материально-правовой природой субъективных прав, подлежащих судебной защите, и означает, что процессуальные отношения в гражданском судопроизводстве возникают, изменяются и прекращаются, главным образом, по инициативе непосредственных участников спорного материального правоотношения, которые имеют возможность с помощью суда распоряжаться своими процессуальными правами, а также спорным материальным правом. В соответствии с этим КС РФ был сделан принципиальный — в плане гарантирования свободы хозяйственной деятельности, самостоятельности выбора участниками финансово-экономических отношений обеспечительных инструментов защиты своих интересов — вывод о том, что в системе действующего правового регулирования не допускается возможность решения судом вопроса о снижении

¹ См. Определения КС РФ: от 12 июля 2006 г. №267-О // СЗ РФ. 2006. №43. Ст. 4529; от 19 июня 2007 г. №387-О-О.

размера неустойки по мотиву явной несоразмерности последствиям нарушения обязательства — без представления ответчиками доказательств, подтверждающих такую несоразмерность, без предоставления им возможности для подготовки и обоснования своих доводов и без обсуждения этого вопроса в судебном заседании¹.

Важное значение — с точки зрения расширения возможностей судебного разрешения налоговых споров — имело Постановление КС РФ от 31 марта 2015 г. №6-П², в котором сформулированы принципиальные подходы относительно *возможности оспаривания в судебном порядке писем Федеральной налоговой службы*, содержащих разъяснения нормативного характера. Решение получило немалый резонанс³. И это неслучайно. На практике долгое время господствовал формальный подход к характеристикам нормативного правового акта, и судебные органы отказывали в принятии к рассмотрению заявлений налогоплательщиков о признании недействительными содержащих разъяснения налогового законодательства актов налоговых органов на том лишь основании, что по форме, субъекту и источнику опубликования они не отвечают критериям нормативного правового акта, а по своему характеру не направлены на установление обязательных правил поведения для неопределенного круга лиц. В действительности же такие акты нередко включают в себя интерпретационные позиции, которые могут по-новому определять порядок применения налоговых норм и являются фактически обязательными в условиях иерархической структурной организации налоговых органов.

¹ См.: Определение КС РФ от 15 января 2015 г. №6-О.

² СЗ РФ. 2015. №15. Ст. 2301.

³ См., например: Колесников С. Обжалованию писем ФНС России быть! // ЭЖ-Юрист. 2015. №18–19; Комментарий Вадима Зарипова решения Конституционного Суда России по вопросу защиты прав налогоплательщиков // URL: http://www.ilpp.ru/news/analitika/2015/04/23/analitika_315.html (дата обращения: 23.12.2016); КС разрешил спорить с ненормативным // Коммерсантъ. 2015. 1 апреля.

КС РФ пришел к следующим выводам. Во-первых, толкование законодательных предписаний, в том числе в налоговой сфере, имеет место не только при принятии публично-властного решения в отношении конкретного лица, — оно может быть осуществлено путем разъяснения нормативного содержания того или иного законоположения применительно ко всем правоотношениям, возникающим на его основе, что требует принятия уполномоченным органом соответствующего акта, с тем чтобы довести его до сведения всех субъектов правоотношений, на которых распространяется разъясняемое предписание закона. Соответственно, законодательством не исключается право Федеральной налоговой службы — с тем чтобы обеспечить единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории Российской Федерации — принимать акты информационно-разъяснительного характера, которые, хотя и не обладают установленной непосредственно законом обязательностью, тем не менее, в силу принципа ведомственной субординации опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков.

Во-вторых, легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования. В действующей системе правового регулирования судебная проверка такого нормативного акта включает установление его соответствия федеральному закону по содержанию нормативных предписаний, по форме акта, а также по издавшему его субъекту, порядку принятия, опубликования и введения в действие. Однако в основе допустимости судебной проверки акта Федеральной налоговой службы как федерального

органа исполнительной власти, прежде всего, должно лежать наличие у этого акта нормативных свойств (оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц — участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение).

В-третьих, отсутствие в действующем законодательстве четкого определения оснований и условий судебного оспаривания актов федеральных органов исполнительной власти, обладающих нормативными свойствами и разъясняющих предписания федеральных законов, повлекло разноречивую практику, так что возможность оспаривания актов Федеральной налоговой службы, разъясняющих предписания налогового законодательства, носит во многом ситуативный характер. Между тем такое разъяснение, выступая в качестве нормативного толкования и конкретизируя налоговые нормы, может расходиться с их действительным смыслом и тем самым, по сути, фактически устанавливать для налогоплательщиков предписания общего характера, правила, адресованные неопределенному кругу лиц, рассчитанные на неоднократное применение и, следовательно, оказывающие регулирующее воздействие на налоговые отношения. Отказ же в судебной проверке разъяснений, обладающих нормативными свойствами, но по форме не являющихся нормативными правовыми актами, по сути, пролонгирует их действие в правоприменительной налоговой практике в качестве официального нормативного толкования, которое может противоречить их действительному смыслу и притом распространяется на неопределенный круг лиц. С учетом того, что такого рода разъяснения в практике налоговых органов получили широкое распространение, их проверка лишь в порядке, предусмотренном действующим законодательством для оспаривания ненормативных актов (т.е. решений, имеющих правовые последствия только для конкрет-

ных граждан и организаций), при таких обстоятельствах не может быть признана достаточной для обеспечения полной и эффективной судебной защиты прав и свобод как необходимого элемента конституционно-правового режима, основанного на принципах верховенства права и правового государства.

В конечном итоге, КС РФ признал оспариваемое по делу п. 1 ч. 4 ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» не соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой это положение по смыслу, приданному ему судебным толкованием, в системе действующего правового регулирования не допускает разрешение судом административных дел об оспаривании таких актов Федеральной налоговой службы, которые не соответствуют формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования, но при этом содержат обязательное для всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование) налоговых законоположений, которое может противоречить их действительному смыслу и тем самым нарушать права налогоплательщиков. Федеральному законодателю было предписано внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения. Поручение КС РФ было реализовано в рамках ФЗ от 15 февраля 2016 г. №18-ФЗ¹, в соответствии со ст. 2 которого, в частности, подсудности Верховного Суда РФ отнесены дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ,

¹ См.: ФЗ от 15 февраля 2016 г. №18-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов» // СЗ РФ. 2016. №7. Ст. 906.

Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Решение КС РФ носит, безусловно, концептуальный характер в плане развития судебного механизма защиты прав налогоплательщиков, но остается не решенным немалый круг касающихся письменных разъяснений налогового законодательства проблем, не охваченных предметом конституционно-судебного рассмотрения. Еще предстоит выработать подходы в отношении, в частности: иерархии интерпретирующих налоговое законодательство субъектов; правового статуса письменных разъяснений налогового законодательства Минфина России и ФНС России; обязательности таких разъяснений для налогоплательщиков; соотношения письменного разъяснения и информирования налогоплательщиков; процедуры издания и формы актов письменного разъяснения; необходимости официального опубликования письменных разъяснений; возможности их обратного действия; процедуры оспаривания указанных разъяснений и др.¹

Важно также заметить, что КС РФ не является единственным органом в Российской Федерации, осуществляющим конституционное судопроизводство, и, соответственно, реализующим функцию конституционно-судебной защиты прав налогоплательщиков. К такому — наряду с КС РФ — относятся *конституционные (уставные) суды субъектов РФ*, которые, однако, не образуют с КС РФ единую систему и не находятся с ним в соподчиненных, иерархических отношениях, являясь самостоятельными органами в системе государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом их создание, как это вытекает из статьи 27 ФКЗ «О судебной системе

¹ См.: Дементьев И. В. Конституционный Суд РФ о проблемах толкования налогового законодательства // Налоговед. 2016. №7.

Российской Федерации»,¹ находится в сфере усмотрения субъектов Российской Федерации. В настоящее время конституционные (уставные) суды созданы и действуют в 16 субъектах Федерации: в Республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия, Татарстан, Тыва, Чечня, в Калининградской и Свердловской областях, а также в Санкт-Петербурге. Вопросы, связанные с оценкой соответствия конституциям (уставам) субъектов Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, касающихся соответственно региональных и местных налогов, нередко становятся предметом рассмотрения конституционных (уставных) судов субъектов Федерации². Впрочем, справедливости

¹ См.: ФКЗ от 31 декабря 1996 года (в ред. от 5 апреля 2005 года) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1

² См., например: Постановление КС Республики Дагестан от 10 февраля 2015 г. по делу о проверке конституционности пункта 6 постановления Правительства Республики Дагестан от 31 января 2013 г. №13 «Об утверждении удельных показателей кадастровой стоимости и результатов государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов Республики Дагестан» в связи с жалобой представителя общества с ограниченной ответственностью «Росконсерв» М. О. Керимова // Дагестанская правда. 2015. 14 февр.; Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 15 марта 2011 г. по жалобе гражданина С. А. Захарова о проверке конституционности решения Совета городского поселения «Печора» от 22 ноября 2006 года №1-7/38 "О налоге на имущество физических лиц" и Постановления Правительства Республики Коми от 21 октября 2008 года №285 «О коэффициенте пересчета восстановительной стоимости строений и сооружений» // Республика. 2011. 23 март.; Постановление КС Республики Татарстан от 3 июля 2014 г. №59-П по делу о проверке конституционности подпункта 4 пункта 1 статьи 6 Закона Республики Татарстан от 29 ноября 2002 года №24-ЗРТ «О транспортном налоге» (в редакции Закона Республики Татарстан от 28 ноября 2005 года №115-ЗРТ) в связи с жалобой гражданина Ю. Н. Петрова // Республика Татарстан. 2014. 18 июля; Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 20 ноября 2008 г. №016/08-П по делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений статьи 4-1 Закона Санкт-Петербурга от 16 октября 2002 года №487-53 «О транспортном налоге» // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 27 ноября.

ради, нельзя не отметить недостаточно высокую эффективность деятельности большинства региональных органов конституционного нормоконтроля, в том числе по вопросам регионального и местного налогообложения. Но это уже другая, самостоятельная проблема.

Основные принципы и критерии налогообложения, ответственности за налоговые правонарушения, выработанные в решениях органов конституционного правосудия как источниках налогового права, являются, таким образом, важным инструментом поиска баланса между политической властью и экономической свободой. В этом качестве они получают свою реализацию в правоприменительной практике, являются важной экономико-правовой характеристикой современного российского конституционализма.

Российская налоговая система сформировалась и функционирует в целом эффективно, но это не снимает *вопрос о необходимости развития налоговых институтов*, в том числе в целях обеспечения оптимального в конкретных условиях согласования фискальных интересов государства и возможностей экономической самореализации субъектов гражданского общежития. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г.¹ подчеркнут растущий сегодня «запрос людей на расширение экономических свобод..., на стабильные, устойчивые, предсказуемые правила ведения бизнеса, включая налоговую систему», и вместе с тем потребность «ориентировать нашу налоговую систему, чтобы она работала на главную цель: на стимулирование деловой активности, на рост экономики и инвестиций, создавала конкурентные условия для развития наших предприятий». Важным фактором вновь формируемой налоговой политики, ориентированной на расширение экономических свобод, должно быть, очевидно, и усиление в нормативной и правопримени-

¹ Российская газета. 2016. 2 декабря.

тельной практике начал неотвратимости ответственности за совершение налоговых правонарушений¹.

В основе реализации этих задач, очевидно, должны лежать, прежде всего, вытекающие из Конституции РФ в ее нормативно-доктринальном толковании КС РФ целевые, принципные, функциональные, институционные и иные характеристики налоговой системы. Воздействие конституционно-судебной практики на налоговую сферу носит комплексный характер, охватывает все многообразие налоговой проблематики². Системное осмысление обусловленных конституционно-судебной практикой стратегических направлений и мер по развитию национальной налоговой системы имеет фундаментальное научное и конкретно-прикладное значение, требует самостоятельных углубленных исследований. Здесь же представляется важным хотя бы попутно обратить внимание (наряду с уже упомянутыми) на некоторые основные, перспективного плана позиции КС РФ, которые, безусловно, должны быть учтены в процессе налоговой модернизации.

Во-первых, налоговое регулирование в общей системе механизмов публичного законодательства должно служить решающей основой формирования бюджетов публично-территориальных образований, в том числе муниципальных³, и вместе с тем оно призвано, не ограничиваясь достижением фискальных целей государства, обеспечивать

¹ См.: Малкин Д. Советы юриста. Налоги: новые правила игры // Ведомости. 2016. 10 март.

² См., например: Байгозин К. И. Правовые позиции высших судов по уплате налога на добычу полезных ископаемых // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2013 года. М.: Норма, 2015. С. 100–108; Воробьева Н. Н. Взимание транспортного налога: правовые позиции Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ // Налоговед. 2015. №11; Крусс В. И. Проблемы конституционализации правового режима налога на доходы физических лиц в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. №10; Тютин Д. В. Девальвация некоторых правовых позиций Конституционного Суда РФ по налогам // Налоговед. 2014. №6.

³ См.: Постановление КС РФ от 28 мая 2010 г. №12-П // СЗ РФ. 2010. №24. Ст. 3069.

в том числе эффективное использование государственной собственности как материальной основы осуществления программ экономического, социального, культурного развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом всей совокупности социально-экономических и иных факторов развития Российской Федерации¹.

Во-вторых, государство, руководствуясь вытекающими из 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 уплате². В соответствии с этой правовой позицией, сформулированной в деле о конституционности системы «Платон», КС РФ указал, что, в частности, 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; законодатель и Правительство РФ 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 ст. 34 (ч. 1) и 35 (ч. 2 и 3) Конституции РФ.

¹ См.: Постановление КС РФ от 22 июня 2009 г. №10-П // СЗ РФ. 2009. №27. Ст. 3383.

² См.: Постановление КС РФ от 31 мая 2016 г. №14-П // СЗ РФ. 2016. №24. Ст. 3602.

В-третьих, при определении порядка и условий налогообложения доходов населения следует принимать во внимание действующие в Российской Федерации гарантии социальной защиты, включающей, наряду с пенсиями и пособиями, меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, нуждающихся в силу состояния здоровья, возраста, особого статуса и других обстоятельств в повышенной социальной защите¹. Это предполагает недопустимость произвольного налогообложения мер социальной поддержки без учета существа и самой направленности этих мер.

В-четвертых, недопустимо введение в той или иной форме двойного налогообложения одного и того же экономического объекта, поскольку это нарушает принципы равного, справедливого и соразмерного налогообложения, и это имеет значение для оценки правового регулирования, связанного с взиманием не только налогов, но и обязательных публичных платежей неналогового характера, при установлении которых особое значение также приобретает проблема их обоснованности². Это относится и, например, к требованию экономической обоснованности установления расчетной базы для обложения страховыми взносами по обязательному пенсионному страхованию, в частности индивидуальных предпринимателей, на что обращал внимание, как выше уже отмечалось, в одном из своих решений КС РФ³.

В-пятых, нормы налогового законодательства — исходя как из публичных интересов государства, так и из част-

¹ См.: Постановление КС РФ от 13 апреля 2016 г. №11-П // СЗ РФ. 2016. №17. Ст. 2479.

² См. Постановления КС РФ от 4 апреля 1996 г. №9-П // СЗ РФ. 1996. №16. Ст. 1909; от 3 июня 2014 г. №17-П // СЗ РФ. 2014. №24. Ст. 3143; Определения КС РФ: от 10 июля 2003 г. №342-О // ВКС РФ. 2003. №6; от 1 октября 2009 г. №1269-О-О // ВКС РФ. 2010. №1; от 5 марта 2014 г. №590-О // ВКС РФ. 2014. №5.

³ См.: Постановление КС РФ от 30 ноября 2016 г. №27-П // СЗ РФ. 2016. №50. Ст. 7170. См. подробнее: Сэкономленные средства. Конституционный Суд в России пошел навстречу бизнесменам // Коммерсантъ. 2016. 5 декабря.

ных интересов физических и юридических лиц как субъектов гражданских правоотношений — должны быть гармонизированы с носящими диспозитивный характер нормами гражданского законодательства¹.

В-шестых, конституционно-судебная практика ориентирует на соблюдение принципа налогового федерализма. При этом в доктрине принято считать, что этот принцип нарушается, когда доля налога, причитающаяся к распределению в бюджет соответствующей территории, явно не покрывает ее потребностей. Однако с 2000 по 2015 г. доля федерального бюджета (доходная часть) в общей системе страны выросла с 49 до 67%. В связи с нехваткой федерального финансирования многие губернаторы пошли на рискованное кредитование бюджетов регионов за счет коммерческих структур. Такое налоговое распределение не стимулирует роста экономики регионов и может спровоцировать центробежные процессы в стране. В этом плане имеет смысл еще раз отметить правовую позицию КС РФ, из которой следует, что вполне допустимо введение территориальных публичных сборов в той мере, в какой они распространяются на объекты, связанные с местными потребностями и условиями². Соответственно, усиление федеративных начал налоговой системы требует обеспечения определенности на региональном и муниципальном уровнях общих показателей фискальной нагрузки, что предполагает строгий учет и контроль этих платежей, в частности, необходимость формирования реестров, в том числе неналоговых платежей, вводимых субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Одним словом, совершенствование, развитие налоговой системы — вполне закономерный процесс. Однако он

¹ См. Постановления КС РФ: от 14 июля 2003 г. №12-П // СЗ РФ. 2003. №30. Ст. 3100; от 1 июля 2015 г. №19-П // СЗ РФ. 2015. №28. Ст. 4336; Определения КС РФ: от 4 апреля 2006 г. №98-О // ВКС РФ. 2006. №4; от 13 июня 2006 г. №319-О.

² См.: Определение КС РФ от 11 октября 2016 г. №2152-О.

должен быть выверенным, действия законодателя не могут носить произвольный характер, что предполагает в том числе необходимость учета правовых позиций КС РФ. Причем речь идет не только о конкретных решениях по отдельным видам налогов, но и о процессе решения о введении новых, в том числе экзотических налогов под предлогом внешне вполне благовидных целей¹.

Это лишь некоторые зарисовки в виде ориентирующих конституционно-судебных подходов, которые могут способствовать дальнейшей оптимизации налогообложения.



¹ Примером в этом плане является весьма сомнительное предложение ввести так называемый «налог на тунеядство» как некий «заменитель» не осуществляемых соответствующей категорией граждан взносов в фонд обязательного медицинского страхования (См., например: Николаев И. Загадки «налога на тунеядство» // Московский комсомолец. №27246. 2016. 3 ноября). Анализ природы этого «налога» невозможен без наработанных КС РФ правовых позиций, хотя конкретно эти вопросы, естественно, не были предметом рассмотрения в КС РФ.



9. ...И ДРУГИЕ ИНСТИТУТЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ (В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ)

В сферу конституционного правосудия попадают практически все основные направления и сферы проявления экономического и социального развития российской государственности в их нормативно-правовом, законодательном отражении. Посредством конституционной проверки соответствующих законоположений происходит активное воздействие практики КС РФ не только на саму по себе законодательную базу, но и на реальные процессы экономических преобразований.

В этом плане наряду с рассмотренными выше сферами финансовой политики, налоговых отношений и соответствующими им законодательными системами, попадающими в орбиту конституционно-судебного воздействия, столь же актуальное значение имеет судебная конституционализация многих других сфер и институтов рыночной экономики. Очерковый жанр изложения материала позволяет автору не ставить перед собой задачу всеобъемлющего анализа практики КС РФ и весьма внушительного массива его решений, относящихся к нормоконтрольным оценкам рыночного законодательства. Поэтому в завершающей части настоящего издания — имея в виду в том числе желание обозначить хотя бы самые общие подходы будущих исследований экономического конституционализма — обратимся лишь к некоторым рыночно-правовым институтам в их конституционно-судебной оценке.

9.1. ИНСТИТУТ АКЦИОНИРОВАНИЯ

В практике КС РФ нашли свое отражение различные аспекты развития акционерной формы собственности. В первую очередь здесь необходимо обра-

тить внимание на сформулированные КС РФ положения о конституционной природе статуса как акционерных обществ, так и участников соответствующих объединений — их акционеров (в том числе миноритарных).

Очевидно, что на акционерные общества и их участников распространяются как общие конституционные принципы рыночной экономики, так и специальные конституционные нормы главы 2 основного закона, прежде всего, экономического содержания (например, ст. 34, 35, 36, 37). При этом, как отмечалось в Постановлении КС РФ от 10 апреля 2003 года №5-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское», основой конституционно-правового статуса участников хозяйственных обществ, в частности акционеров акционерных обществ — юридических лиц, а также физических лиц, в том числе не являющихся предпринимателями, которые реализуют свои права через владение акциями, служит конституционное право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34).

Причем сама по себе деятельность акционеров не является предпринимательской (она относится к иной не запрещенной законом экономической деятельности); но и она влечет определенные экономические риски, поскольку само акционерное общество предпринимательскую деятельность осуществляет. Осуществляя регулирование порядка создания и статусного (правового) положения акционерных обществ, прав и обязанностей их акционеров, а также обеспечивая защиту прав и интересов акционеров, государство действует в определенных Конституцией РФ пределах, исходя из того, что оно не вправе лишать акционерные и другие хозяйственные общества их правомочий, составляющих основное содержание конституционного права на свободное использова-

ние своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности¹. Этими же подходами общего характера предопределяется в конечном счете и правовая позиция КС РФ о допустимости защиты посредством конституционного судопроизводства прав коммерческих объединений, включая и акционерные общества, по жалобам как граждан — участников соответствующих объединений (акционеров), так и самих объединений в тех случаях, когда деятельность названных организаций связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями).

Правовая позиция КС РФ о допустимости жалоб граждан как акционеров и самих акционерных обществ послужила основой для последующего конституционно-правового анализа содержательного наполнения правового статуса участников акционерной формы собственности, его конституционализации и, исходя из этого, поиска оптимального баланса между частными и публичными интересами, выражающимися в стремлении акционеров к максимизации прибыли, с одной стороны, и стабильному развитию экономики государства, базисным институтом которой является акционерный капитал, — с другой, а также между интересами миноритарных и мажоритарных акционеров.

На основе этих ориентиров КС РФ пришел к выводу, что основой конституционно-правового статуса участников хозяйственных обществ является закрепленное в ст. 34 (ч. 1) Конституции РФ право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; приобретая акции и осуществляя акт рас-

¹ Эти подходы получили свое отражение и развитие в последующих решениях КС РФ (См., например: Постановление КС РФ от 21 февраля 2014 г. №3-П // СЗ РФ. 2014. №9. Ст. 951; Определение КС РФ от 29 сентября 2016 г. №2020-О и др.).

поряжения своим имуществом, граждане и юридические лица приобретают и определенные имущественные права требования к акционерному обществу — на участие в распределении прибыли, на получение части имущества в случае ликвидации общества и т.д. Поскольку же по смыслу взаимосвязанных положений ст. 8 (ч. 1), 34 (ч. 1) и 35 (ч. 2) Конституции РФ содержащимся в них термином «имущество» охватывается любое имущество, связанное с реализацией права собственности, в том числе имущественные права, имущественные права требования акционеров также являются имуществом, а следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями, включая охрану законом прав акционеров, в том числе миноритарных акционеров как слабой стороны в системе корпоративных отношений, и судебную защиту нарушенных прав. Эти гарантии направлены на достижение таких публичных целей, как привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота¹.

В то же время в целях достижения общего для открытого акционерного общества интереса, содержанием которого является эффективное управление обществом, законодатель вправе на основе оценки значимости конкурирующих законных интересов преобладающих акционеров и владельцев принудительно выкупаемых акций отдать предпочтение интересам преобладающего акционера, так как существенный дисбаланс в объеме прав, обязанностей и ответственности преобладающего акционера, с одной стороны, и остальных акционеров — с другой, приводит к снижению эффективности управления обществом. Поэтому основанием для отчуждения у части акционеров принадлежащего им имущества могут быть только интересы акционерного общества в целом.

¹ См.: Постановление КС РФ от 10 апреля 2003 г. №5-П // СЗ РФ. 2003. №17. Ст. 1656.

Однако в случаях принудительного изъятия имущества у собственника — независимо от оснований такого изъятия — должен осуществляться эффективный судебный контроль, который может быть либо предварительным, либо последующим и служит гарантией конституционного принципа неприкосновенности собственности¹.

Одновременно из правовых позиций КС РФ вытекает *возможность ограничения определенных прав акционеров с учетом особенностей акционерной формы предпринимательства*. В частности, речь идет о необходимости введения специальных мер охраны и правил доступа к сведениям, не являющимся общедоступными; законодатель с учетом особенностей предпринимательской деятельности в форме акционерного общества, а также специфики и объема предоставляемой информации вправе установить ограничения в виде определенного порядка или условий доступа к такой информации².

Более конкретные проблемы конституционно-правового статуса акционерных обществ и прав акционеров получили свое развитие в связи с проблемой консолидации акционерного капитала и поиском в связи с этим баланса интересов миноритарных и мажоритарных акционеров. Так, в рамках одного из дел предметом рассмотрения стал ряд положений Федерального закона «Об акционерных обществах», предусматривающих выкуп акционерным обществом по рыночной стоимости мелких акций, образовавшихся в процессе консолидации, и порядок определения рыночной стоимости мелких акций, а именно положения, в соответствии с которыми рыночной стоимостью акций признавалась цена, по которой продавец, имеющий полную информацию о стоимости акций и не обязанный их продавать, согласен был бы продать их, а покупатель, имеющий полную информацию о стоимости акций

¹ См. Определение КС РФ: от 3 июля 2007 г. №713-О-П.

² См.: Определение КС РФ от 18 июня 2004 г. №263-О.

и не обязанный их приобрести, согласен был бы приобрести; рыночная стоимость акций определялась решением совета директоров (наблюдательного совета) общества; для определения рыночной стоимости акций мог быть привлечен независимый оценщик; в случае если имущество, стоимость которого требуется определить, является обыкновенными акциями общества, для определения их рыночной стоимости могут быть также приняты во внимание размер чистых активов общества, цена, которую согласен уплатить за все обыкновенные акции общества покупатель, имеющий полную информацию о совокупной стоимости всех обыкновенных акций общества, и другие факторы, которые сочтет важными лицо (лица), определяющее рыночную стоимость акций¹.

КС РФ учитывает, что предпринимательская деятельность в организационно-правовой форме акционерного общества затрагивает интересы большого числа лиц — акционеров, инвесторов, а также публичные интересы. Следовательно, осуществляя регулирование порядка создания и правового положения акционерных обществ, прав и обязанностей их акционеров, а также обеспечивая защиту прав и интересов акционеров, государство должно действовать в определенных Конституцией РФ пределах; в частности, исходить из того, что оно не вправе лишать акционерные и другие хозяйственные общества их правомочий, составляющих основное содержание конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. В состав этих правомочий входит и принятие решений, направленных на консолидацию акционерного капитала. Поскольку в процессе предпринимательской деятельности акционерного общества могут сталкиваться интересы кредиторов и акционеров, акционеров и ме-

¹ См.: Постановление КС РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П // СЗ РФ. 2004. №9. Ст. 830.

неджмента, акционеров — владельцев крупных пакетов акций и миноритарных акционеров¹, одной из основных задач законодательства об акционерных обществах является обеспечение баланса их законных интересов с учетом того, что Конституция РФ закрепляет принцип, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17, ч. 3) и гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46, ч. 1).

При этом в отдельных случаях акционерное общество вправе ограничить доступ миноритарных акционеров, например, к протоколам заседаний совета директоров. Так, КС РФ отказал в свое время в рассмотрении жалобы ОАО «Роснефть», в которой оспаривалась конституционность положений Федерального закона «Об акционерных обществах», предусматривающих обязанность общества обеспечить акционерам доступ к ряду документов общества, в т. ч. к протоколам заседаний совета директоров. При этом КС РФ изложил свою позицию по этому вопросу с учетом следующих подходов, выраженных в том числе в ранее принятых им решениях. В соответствии с Федеральным законом «Об акционерных обществах» общество обязано обеспечить акционерам доступ к документам, минимальный перечень которых установлен пунктом 1 статьи 89. При этом к документам бухгалтерского учета и протоколам заседаний коллегиального исполнительного органа имеют право доступа только акционеры (акционер), имеющие в совокупности не менее 25 процен-

¹ Следует обратить внимание на то обстоятельство, что КС РФ, рассматривая конфликт интересов названных субъектов, специально подчеркивает его возможный, но не обязательный характер. Наличие в обществе контролирующего акционера и миноритарных акционеров само по себе не предполагает возникновение конфликта интересов между ними, поскольку и те и другие в результате объединения капиталов объединены общим интересом, определяемым в нормах корпоративного управления как оптимизация экономических показателей деятельности компании и рационализация доходов акционеров от вложенного капитала.

тов голосующих акций общества. Однако, в соответствии с этим же законом, отдельные вопросы из компетенции исполнительного органа могут быть переданы совету директоров; такое решение вправе принять общее собрание акционеров большинством в три четверти голосов путем внесения изменений в устав общества. При этом акционеры, владеющие в совокупности менее чем 25 процентами голосующих акций в обществе, устав которого наделяет совет директоров дополнительными полномочиями за счет полномочий исполнительных органов общества, при осуществлении права на получение информации (в данном случае — протоколов заседаний совета директоров) могут оказаться в преимущественном положении перед такими же акционерами — владельцами менее чем 25 процентов голосующих акций общества, устав которого не расширяет компетенцию совета директоров за счет компетенции исполнительных органов.

Учитывая, в частности, и это обстоятельство, КС РФ считает допустимым выдвижение органами управления акционерного общества возражений против выполнения требований акционера на предоставление информации, если, с точки зрения акционерного общества, характер и объем запрашиваемой информации свидетельствуют о наличии признаков злоупотребления со стороны акционера правом на доступ к информации акционерного общества, в том числе в связи с отсутствием у него законного интереса в получении соответствующей информации, или если имеют место иные фактические обстоятельства, свидетельствующие о недобросовестности акционера. Такие возражения не могут носить произвольный и пристрастный характер, а спор между акционером и органами управления акционерного общества, выдвинувшими возражения, в любом случае подлежит разрешению в судебном порядке¹.

¹ См.: Определение КС РФ от 18.01.2011 N 8-О-П // СЗ РФ. 2011. №8. ст. 1202.

Консолидация акционерного капитала в наиболее общем виде представляет собой комплекс правоотношений, возникающих в связи с принятием большинством акционеров решения в рамках общего собрания акционеров об уменьшении общего количества акций в рамках того же акционерного капитала. В качестве конечной цели она имеет перераспределение собственности, что не воспрещается Конституцией РФ. Попутно заметим, что институт консолидации широко применяется в зарубежной практике, хотя и различается по механизму реализации и последствиям. Так, например, в США фондовый рынок наиболее диверсифицирован, ориентирован на самых разных инвесторов (мелких, крупных, средних), причем требование о номинальной стоимости акций вообще отменено и она определяется фондовым рынком. В Германии же, напротив, фондовый рынок ориентирован на концентрацию капитала в руках крупных акционеров, что проявляется в принципе: чем меньше «мелких» акционеров, тем лучше; а также в использовании механизма аннулирования дробных акций и выкупа «утративших силу акций».

В российской конституционно-правовой модели возможность перераспределения собственности уравнивается конституционно-правовым принципом неприкосновенности частной собственности. КС РФ в ряде своих решений пришел к выводу, что данный принцип может быть выведен из совокупности конституционно-правовых положений и включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения частным собственникам возможности свободного использования принадлежащего им имущества, стабильности отношений собственности, недопустимости произвольного лишения имущества либо несоразмерного ограничения права собственности¹.

¹ См., например, Определения КС РФ: от 5 мая 2014 г. №1209-О; от 7 октября 2014 г. №2026-О.

Таким образом, будучи конституционно допустимым, процесс консолидации должен обеспечивать баланс между перераспределением и стабильностью собственности, достижение которого возможно с помощью надлежащих юридических процедур, судебного контроля и равноценного возмещения стоимости акций при лишении собственника имущества помимо его воли, что в итоге позволяет снизить социальные издержки, связанные с перераспределением акционерной собственности.

При этом *одним из основных критериев конституционности консолидации акций является ее конституционная цель, связанная с достижением общего для акционерного общества блага*. Так, в делах заявителей консолидация имела своей основной задачей построение вертикально интегрированных предпринимательских структур в рамках программы по переводу дочерних обществ на «единую акцию», принадлежащую основному обществу, и преследовала цели, соответствующие критерию общего для акционерного общества блага: создание единого центра прибыли, улучшение управления дочерними обществами, повышение стоимости акций основного общества, повышение инвестиционной привлекательности и в конечном счете приобретение конкурентных преимуществ как на внутреннем, так и на международном рынке.

Одновременно важное значение придает КС РФ в своих решениях проблеме *судебной защиты прав миноритарных акционеров*, приравнивая их фактически к слабой стороне, например, в делах по принудительному выкупу акций¹ и др.²

В условиях, когда преобладающий акционер-инвестор, имеющий намерение осуществлять дальнейшее инвестирование в развитие и модернизацию производства,

¹ См., например, Определения КС РФ: от 03.07.2007 №713-О-П; от 29 сентября 2016 г. №1979-О.

² См., например, Определения КС РФ от: 6 июля 2010 г. №929-О-О, от 2 ноября 2011 г. №1486-О-О, от 21 декабря 2011 г. №1754-О-О.

освоение новой конкурентоспособной продукции и заинтересованный в повышении эффективности корпоративного управления открытым акционерным обществом, фактически самостоятельно определяет стратегию его развития, необходимо установление в законодательном порядке баланса законных интересов, с одной стороны, мажоритарного акционера, которому предоставлено право принудительного выкупа акций, и самого акционерного общества, которое стремится к снижению своих издержек, и, с другой стороны, миноритарных акционеров, чьи права собственности затрагиваются принимаемыми решениями по управлению обществом. Право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии его реализации и обеспечение эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

При этом, отмечая важность и значимость судебного контроля за соблюдением процедуры проведения консолидации акций путем их выкупа, КС РФ исходит из того, что суды призваны обеспечивать эффективную защиту прав и свобод акционеров, а не проверять экономическую целесообразность решений, принимаемых советом директоров и общим собранием акционеров, которые обладают самостоятельностью и широкой дискрецией в сфере бизнеса; следовательно, суды, осуществляя по жалобам акционеров и обладателей дробных акций контроль за решениями органов управления акционерных обществ, не оценивают экономическую целесообразность предложенного варианта консолидации акций, в том числе поскольку в силу рискованного характера предпринимательской деятельности существуют объективные пределы в возможностях судов выявлять наличие в ней деловых просчетов. В силу конституционных принципов правового государства и неприкосновенности частной собственности решения о консолидации акций должны приниматься, таким образом, в надлежащей юридической процедуре, пред-

полагающей соблюдение требований закона на каждом из необходимых ее этапов и осуществляемой в разумные сроки — в целях защиты прав миноритарных акционеров как слабой стороны в корпоративных отношениях, при эффективном судебном контроле.

Предусмотренное ими ограничение прав владельцев выкупаемых ценных бумаг преследует законную цель достижения общего для открытого акционерного общества интереса, содержанием которого является эффективное управление обществом. Исходя из логики развития корпоративного законодательства, потребностей правовой политики, законодатель вправе на основе оценки значимости конкурирующих законных интересов преобладающих акционеров и владельцев принудительно выкупаемых акций отдать предпочтение интересам преобладающего акционера в случаях, когда общее ничтожно малое количество выкупаемых акций, принадлежащих миноритарным акционерам, не позволяющее им даже совместно оказывать какое-либо влияние на управление обществом, в то же время не исключает возможность неодобрения ими сделок, в заключении которых заинтересованы общество, преобладающий акционер и его аффилированные лица. Иначе существенный дисбаланс в объеме прав, обязанностей и ответственности преобладающего акционера, с одной стороны, и остальных акционеров — с другой, приводит к снижению эффективности управления обществом.

В практике КС РФ затрагивались и иные вопросы реализации акционерной формы предпринимательства, в частности, связанные с надлежащим уведомлением акционеров о результатах общего собрания акционеров¹, выплаты дивидендов на привилегированные акции², выкупа привилегированных акций³, возможностью признания

¹ См.: Определение КС РФ от 16 июля 2015 г. №1701-О.

² См. Определения КС РФ: от 28 января 2016 г. №147-О; от 25 октября 2016 г. №2327-О.

³ См.: Определение КС РФ от 29 сентября 2016 г. №1978-О.

отсутствующим правом собственности должника на денежные средства, внесенные должником на депозитный счет нотариуса в порядке исполнения обязанности по выплате денежных средств в связи с выкупом ценных бумаг и не востребованные бывшими владельцами выкупаемых ценных бумаг на момент обращения должника к нотариусу с требованием о возврате денежных средств¹.

Не менее актуальны с точки зрения развития рыночной экономики проблемы банкротства, с которыми, кстати, нередко напрямую связаны также вопросы налогообложения, прав акционеров и т. д.

9.2. БАНКРОТСТВО

Тот факт, что банкротство — важная конституционная проблема, находит свое подтверждение в том числе в количестве дел в КС РФ по соответствующей проблематике: только за период с января 2001 г. по декабрь 2016 г. было принято более 270 решений по вопросам банкротства, из которых 20 постановлений и более 250 определений.

И это вполне естественно, если иметь в виду, что сам по себе институт банкротства тесно связан с обеспечением стабильности и перераспределением частной собственности, находящимися в коллизионном единстве, что имело (и имеет) весьма острые формы проявления в сложных финансово-экономических условиях развития в России рыночных отношений. Ведь в условиях рыночного хозяйствования, базирующегося на принципе конкуренции, банкротство предстает, прежде всего, как механизм поддержания (гарантирования) эффективности собственности.

Экономический потенциал государства заключен в объективно обусловленных рамках материально-ресурсной базы, и каждый имущественный объект дол-

¹ См.: Определение КС РФ от 29 сентября 2016 г. №2020-О.

жен использоваться наиболее рациональным образом. Неэффективность же собственника в условиях свободных рыночных отношений предполагает, во-первых, оказание такому собственнику внешнего содействия, направленного на оптимизацию его экономической активности, а во-вторых, в случае отсутствия положительного результата предпринимаемых усилий по финансовому оздоровлению коммерческой корпорации — перераспределение ее имущества в пользу эффективных собственников. Очевидно, однако, что такой процесс, именуемый банкротством, должен осуществляться в законной и справедливой процедуре под действенным судебным контролем. При этом в максимально возможной мере должны учитываться как интересы соответствующего собственника, так и интересы лиц, участвующих своим капиталом в его деятельности (кредиторов), равно как и публичные интересы социально-экономического развития.

Поиск же баланса соответствующих интересов — главная конституционная проблема института банкротства, что находит свое подтверждение в конкретных делах КС РФ и принимаемых по итогам их рассмотрения решениях¹. Так, в одном из своих постановлений Суд признал в свое время не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 8 (ч. 1), 19 (ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 2) и 55 (ч. 3), положение ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», предоставляющее внешнему управляющему право в одностороннем порядке отказаться от исполнения договоров должника на том лишь основании, что они заключены на срок свыше одного года, независимо от того, имеются ли связанные с исполнением этих договоров обстоятельства, которые реально препятствуют восстановлению платежеспособности должника, и тем самым лишаящее контрагентов возможности оспорить в суде такой одно-

¹ См., например: Определение КС РФ от 29.09.2015 №2056-О; Определение КС РФ от 17.07.2014 №1674-О; Определение КС РФ от 16 ноября 2006 г. №489-О.

сторонний отказ; тем самым баланс интересов в процедуре банкротства нарушался в пользу должника, т. е. такое законодательное регулирование вводило несоразмерное ограничение гарантированных Конституцией РФ свободы экономической деятельности и, следовательно, свободы договора, а также права на свободное использование имущества для предпринимательской деятельности, прав владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, что нарушает принцип юридического равенства¹.

Рассматривая же дело о проверке конституционности ряда положений ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности обжалования определений, выносимых арбитражным судом по делам о банкротстве, КС РФ констатировал противоположную нормативно-правовую ситуацию, а именно: неадекватное и несоразмерное ограничение прав должника, выразившееся в таком законодательном регулировании, которое предполагало введение на стадии возбуждения производства по делу о банкротстве наблюдения на основании заявления о признании должника банкротом без предоставления ему возможности своевременно заявить свои возражения и в то же время не предусматривало право должника обжаловать определение о принятии заявления о признании должника банкротом, которым в отношении него вводится наблюдение². В этом же решении Суд пришел к выводу о конституционности введения усложненного порядка предъявления имущественных требований к должнику, находящемуся в процедуре банкротства, поскольку сам по себе такой особый правовой режим, не исключая судебной защиты прав кредиторов, обусловлен необходимостью точного учета имущественных претензий всех кредиторов, что является основой для их последующего удовлетворения.

¹ См.: Постановление КС РФ от 6 июня 2000 г. №9-П // СЗ РФ. 2000. №24. Ст. 2658.

² См.: Постановление КС РФ от 12 марта 2001 г. №4-П // СЗ РФ. 2001. №12. Ст. 1138.

Публичный интерес в процедуре банкротства может проявляться, в частности, в содержательных характеристиках имущественного объекта, находящегося в распоряжении собственника-должника. Так, например, жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, используются собственником не только в его частных интересах, но, прежде всего, в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Осуществляя их регулирование, законодатель, исходя из публичных целей, вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе процедуры банкротства исключаются из конкурсной массы, то есть не подлежат перераспределению и должны быть переданы соответствующему муниципальному образованию. Исключение названных объектов из конкурсной массы и передача их муниципальным образованиям являются допустимым ограничением права частной собственности должника, которое осуществляется в целях защиты прав и законных интересов других лиц (ст. 55, ч. 3 Конституции РФ)¹.

Особое внимание в практике КС РФ, связанной с проблемами банкротства, получил вопрос *о судебной защите прав участников соответствующей процедуры*, который неоднократно был предметом рассмотрения в Суде². В результате были выработаны подходы, направленные на расширение гарантий судебной защиты всех участников процедуры банкротства. Так, Постановлением от 18 мая

¹ См.: Постановление КС РФ от 16 мая 2000 г. №8-П//СЗ РФ. 2000. №21. — Ст. 2258

² См., например: Постановление КС РФ от 12 марта 2001 г. №4-П // СЗ РФ. 2001. №12. Ст. 1138; Определения КС РФ: от 19 марта 2009 г. №104-О-О; от 21 октября 2008 г. №1001-О-О.

2015 года №10-П КС РФ дал оценку конституционности положений п. 2 ст. 21¹ Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Оспоренные положения являлись предметом рассмотрения в той мере, в какой на их основании в административном порядке (по решению регистрирующего органа) решается вопрос об исключении из Единого государственного реестра юридических лиц юридического лица, имеющего признаки недействующего, в отношении которого судом по заявлению кредитора введена процедура банкротства. По итогам рассмотрения дела КС признал оспоренные положения не соответствующими Конституции РФ, поскольку исключение такого юридического лица в административном порядке (по решению регистрирующего органа) из Единого государственного реестра юридических лиц приводит к утрате права кредитора в процедурах банкротства под контролем суда разрешить вопросы об удовлетворении своих имущественных требований по обязательствам должника за счет его имущества и (или) имущества лиц, несущих субсидиарную ответственность по его обязательствам¹.

В рамках другого дела, по запросу администрации Сахалинской области, оспаривалась конституционность п. 3 ст. 55 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», согласно которому определения арбитражного суда, не предусмотренные АПК РФ, могут быть обжалованы в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, как исключающего судебную проверку по жалобам на определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства. По мнению заявителя, оспариваемое положение в части, устанавливающей правило, в соответствии с которым не могут быть обжалованы определения арбитражного суда, предусмотренные

¹ См.: Постановление КС РФ от 12 октября 2015 г. №25-П // СЗ РФ. 2015. №42. Ст. 5857.

в п. 1 ст. 119 того же Федерального закона, противоречит ст. 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) Конституции РФ¹. Для разрешения поставленного заявителем вопроса КС РФ обратился к ранее сформулированным им правовым позициям. Вопрос о возможности обжалования определений, принимаемых арбитражным судом при рассмотрении дела о банкротстве, уже был предметом рассмотрения КС РФ в деле о проверке конституционности ряда положений федеральных законов «О несостоятельности (банкротстве)» и «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также ст. 106, 160, 179 и 191 АПК РФ. Так, в сохраняющем свою силу Постановлении от 12 марта 2001 года КС РФ, давая оценку содержащемуся в п. 3 ст. 55 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» правилу, в соответствии с которым не могут быть обжалованы определения арбитражного суда, предусмотренные в п. 4 ст. 46, п. 1 ст. 55, п. 4 ст. 63 и п. 5 ст. 75 того же федерального закона, пришел к выводу, что это правило не соответствует Конституции РФ, ее ст. 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3). Оспариваемое в запросе администрации Сахалинской области правило, содержащееся в п. 3 ст. 55 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» о невозможности судебного обжалования определений арбитражного суда, предусмотренных п. 1 ст. 119 того же федерального закона, является аналогичным правилу, которое было предметом рассмотрения КС РФ и признано им не соответствующим Конституции РФ: определения, выносимые в соответствии с п. 1 ст. 119 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», не только затрагивают процессуальные отношения, но и порождают материальные права и обязанности сторон, поэтому отсутствие возможности проверки их законности и обоснованности путем обжалования в вышестоящие судебные инстанции может причинить невосполнимый в дальнейшем ущерб.

¹ См.: Определение КС РФ от 1 октября 2002 г. №268-О // ВКС РФ. 2003. №2.

Согласно ст. 87 ФКЗ «О КС РФ» признание отдельных положений нормативного акта не соответствующими Конституции РФ является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными (ч. 2); положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (ч. 4).

Следовательно, п. 3 ст. 55 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в части, содержащей правило, в соответствии с которым не могут быть обжалованы определения арбитражного суда, предусмотренные в п. 1 ст. 119 того же федерального закона, как устанавливающий противоречащее Конституции РФ ограничение конституционного права на судебную защиту, не может применяться судами, другими органами и должностными лицами. До внесения федеральным законодателем необходимых изменений и дополнений в законодательство арбитражным судам и иным правоприменительным органам для обеспечения права на судебную защиту по делам о несостоятельности (банкротстве) надлежит в силу ч. 4 ст. 79 ФКЗ «О КС РФ» применять непосредственно ст. 46 Конституции РФ в ее истолковании, данном КС РФ в постановлениях, сохраняющих свою силу. Судам, кроме того, необходимо иметь в виду нормы ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц», касающиеся государственной регистрации юридического лица в связи с его ликвидацией.

Вместе с тем, поскольку предоставление кредиторам возможности обжаловать определения арбитражного суда может привести к значительному продлению сроков рассмотрения дел о банкротстве и к отсутствию необходимой определенности имущественных прав кредиторов, федеральный законодатель в целях достижения баланса интересов кредиторов и должников в процедурах банкротства вправе предусмотреть особенности обжалования затрагивающих права кредиторов опреде-

лений о завершении конкурсного производства, отличающиеся от апелляционного и кассационного порядка по составу суда, а также срокам обжалования и рассмотрения дел¹.

Важный аспект реализации судебной защиты с связи с осуществлением процедур банкротства получил раскрытие в Постановлении от 12 октября 2015 г. №25-П², предметом рассмотрения которого стал п. 5 ч. 1 ст. 150 АПК РФ в той мере, в какой по смыслу, придаваемому сложившейся правоприменительной практикой, он являлся для арбитражных судов апелляционной инстанции основанием прекращения производства по жалобе конкурсного управляющего на определение арбитражного суда первой инстанции, которым его действия (бездействие), совершенные в рамках дела о банкротстве, признаются незаконными в случае внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации должника. С жалобой в КС РФ обратился конкурсный управляющий Денис Татарников. В Определении от 2 октября 2014 года Арбитражный суд Ивановской области частично удовлетворил заявление представителей налоговой службы о признании незаконными действий (бездействия), совершенных при осуществлении обязанностей конкурсного управляющего юридического лица гражданином Татарниковым. Заявитель посчитал, что его права как конкурсного управляющего нарушены решением суда, поэтому обратился с жалобой во 2-й арбитражный апелляционный суд. В определении от 23 декабря 2014 года апелляционная инстанция прекратила производство по жалобе Татарникова, сославшись на то, что в ЕГРЮЛ уже внесена запись о ликвидации компании. В обоснование своего решения суд указал на п. 5 ч. 1 ст. 150 АПК и п. 48 постановления Пленума ВАС от 15 декабря 2004 года №29 «О некоторых

¹ Определение КС РФ от 19 марта 2009 г. №104-О-О.

² См.: СЗ РФ. 2015. №42. Ст. 5857.

вопросах практики применения Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", в соответствии с которым арбитражный суд рассматривает разногласия, заявления, ходатайства и жалобы в деле о банкротстве только до внесения записи о ликвидации должника в ЕГРЮЛ, а, начиная с момента внесения соответствующей записи, арбитражный суд выносит определение о прекращении производства по рассмотрению всех разногласий, заявлений, ходатайств и жалоб. КС РФ посчитал оспариваемое положение АПК соответствующим Конституции, однако оно не препятствует арбитражному суду апелляционной инстанции рассмотреть по существу жалобу конкурсного управляющего на определение арбитражного суда первой инстанции о признании незаконными его действий (бездействия), если во время осуществления апелляционного производства в ЕГРЮЛ вносится запись о ликвидации организации-должника и на этом основании прекращается дело о банкротстве.

Требует уяснения также вопрос, касающийся порядка оплаты вознаграждения лицу, исполняющему обязанности конкурсного управляющего. Несмотря на то, что в п. 2 ст. 129 и ст. 149 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» не регулируется порядок распределения судебных расходов и расходов на выплату вознаграждения арбитражным управляющим данные законоположения, а равно положения ст. 59 Закона, напротив, закрепляющие порядок выплаты вознаграждения арбитражным управляющим и оплаты услуг лиц, привлекаемых арбитражными управляющими для обеспечения исполнения своей деятельности, за счет имущества должника либо в случае отсутствия у должника средств, достаточных для погашения расходов, за счет средств заявителя в части, не погашенной за счет имущества должника (пункт 3), нельзя признать, как это констатировал КС РФ, неконституционными и нарушающими права лиц, исполняющих обязанности конкурсного управляющего, так как они

не лишают права арбитражного управляющего заявить требование о выплате ему вознаграждения и обратиться за защитой в суд¹.

В ряде обращений в КС РФ заявителями были подняты вопросы, касающиеся определения круга лиц, относящихся к категории лиц, участвующих в деле о банкротстве, и лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве. Обусловлено это, прежде всего, тем, что отнесенные к этой группе лица в силу Закона наделены рядом правомочий (участвуют в деле о банкротстве, получают информацию о деятельности конкурсного управляющего и могут заявлять требование о его отстранении в случае неисполнения им своих обязанностей). Так, в своей жалобе в КС РФ гражданин В.И. Троян утверждал, что положения статьи 34 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» как не предусматривающие в числе указанных лиц кредиторов, перед которыми должник несет обязательства по выплате выходных пособий и оплате труда, и тем самым исключаящие для них возможность обращения в арбитражный суд с требованием об отстранении конкурсного управляющего от исполнения обязанностей в случае неисполнения им своих обязанностей и причинения убытков кредиторам, нарушают его права и свободы, гарантированные статьями 46 (части 1 и 2), 47 (часть 1), 53 и 56 (часть 3) Конституции РФ. Между тем разрешение данного вопроса, как указал КС РФ, не входит в его полномочия по причине того, что требование о признании неконституционной данной статьи ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» на том основании, что в ней не называются работники должника, фактически направлено на внесение целесообразных, с его точки зрения, дополнений в эту статью, что отнесено к полномочиям законодателя².

¹ Определение КС РФ от 19 марта 2009 г. №139-О-О.

² Определение КС РФ от 17 октября 2006 г. №412-О.

В ряду многих других вопросов КС РФ решал по запросу Арбитражного суда Алтайского края, например, вопрос о том, можно ли получить налоговый вычет в рамках залога при банкротстве¹. Согласно п. 4.1 ст. 161 НК при реализации имущества должников-банкротов налоговая база определяется налоговым агентом как сумма дохода от его реализации с учетом налога, причем отдельно по каждой операции. Налоговыми агентами в таких случаях считаются покупатели указанного имущества и (или) имущественных прав, за исключением физлиц, не являющихся ИП. А соответствующую сумму налога они обязаны исчислить расчетным методом, удержать из выплачиваемых доходов и уплатить в бюджет. Сбербанк уступил компании «Алтай-фито» свои права требования к банкротящемуся «Новоалтайскому хлебоприемному предприятию» (НХПП). При реализации его имущества производственное оборудование стоимостью 21,5 млн руб. не удалось продать на торгах, а потому кредитор оставил его за собой. НХПП оформило и выставило счета-фактуры на 3,9 млн руб. Эту сумму «Алтай-фито» заявила к вычету в одной из налоговых деклараций, однако налоговики отказались возмещать НДС. Свою позицию они аргументировали тем, что передача должником кредитору заложенного имущества, не реализованного путем продажи с публичных торгов, не образует объекта обложения НДС, а получатель имущества не имеет права на соответствующий налоговый вычет. Признаки неконституционности статьи НК заявитель усмотрел в том, что ее судебное истолкование отклоняется от буквального смысла и в случае реализации имущества налогоплательщиков-банкротов дает основания вместо уплаты НДС в бюджет через покупателя (налогового агента) направлять эти суммы в первоочередном порядке на ведение конкурсного производства и на иные цели.

¹ См.: Определение КС РФ от 10 ноября 2016 г. №2561-О // Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.12.2016.

Между тем п. 4.1 ст. 161 НК сам по себе не возлагал на залоговых кредиторов обязанностей налоговых агентов и не давал оснований для лишения их налогового вычета по НДС. Следовательно, считает КС, этот вопрос нужно разрешать по общим правилам главы 21 НК, исходя из обстоятельств конкретного дела. Отказ в вычете не может быть обусловлен лишь процедурой банкротства. Тем более, что ее правовые последствия не приравниваются к обстоятельствам, исключающим право на соответствующий налоговый вычет, таким как незаконная налоговая выгода или, напротив, законное освобождение от налога. В то же время положения п. 4.1 ст. 161 НК, определяя покупателя имущества должников-банкротов в качестве налогового агента по НДС, могут быть интерпретированы по-разному. Определенность же правового регулирования должна достигаться путем выявления сложной взаимосвязи правовых предписаний с помощью даваемых ВС РФ разъяснений по вопросам судебной практики, целью которых является устранение неопределенности нормы, обеспечение ее однозначного истолкования и единообразного применения, в том числе при необходимости адекватного и своевременного приспособления регуливающей роли нормы в единстве ее буквы и духа к той или иной сфере общественных отношений в их динамике.

Особую актуальность, а в наших условиях — также политическую остроту и непримиримую полемичность, приобретают в связи с рыночными преобразованиями проблемы приватизации.

9.3. О ПРИВАТИЗАЦИИ. НО НЕ В ЗАКЛЮЧЕНИЕ...

Предметом рассмотрения в КС РФ неоднократно становились вопросы, связанные с порядком перехода имущества из государственной или муниципальной собственности в частную, что имеет принципи-

альное значение в условиях утверждения новой, рыночной модели экономического развития.

Так, именно в решениях КС РФ была выявлена *юридическая природа права на приватизацию как конституционно значимого*, хотя и не имеющего прямого конституционного закрепления. В частности, уже в Постановлении от 3 ноября 1998 г. КС РФ указал, что приватизация в Российской Федерации обусловлена переходом к многообразию форм собственности, свободе экономической деятельности, гарантированным, в частности, ст. 8 и 34 Конституции РФ, т. е. приватизационные процессы являются формой достижения воплощенных в соответствующих статьях Конституции ценностей. Установление права на приватизацию осуществляется публичной властью, то есть оно не является конституционным по уровню формально-юридического закрепления, регламентируется федеральным законодательством, но имеет конституционное значение. Закрепляя это право в федеральном законе, государство обязано обеспечить возможность его реализации таким образом, чтобы при передаче определенного имущества в собственность субъектов частного права соблюдались соответствующие гарантии, предусмотренные Конституцией РФ¹. В связи с этим, как отмечается в решениях КС РФ, законодатель располагает свободой усмотрения при определении круга объектов, не подлежащих приватизации, что само по себе не может рассматриваться в качестве ограничения прав и свобод человека и гражданина. Однако такое регулирование во всяком случае должно быть объективно обусловлено: целевым назначением имущества, местом его нахождения и другими обстоятельствами, предопределяющими особенности правового режима имущества, исключаящими воз-

¹ См.: Постановление КС РФ от 3 ноября 1998 г. №25-П // СЗ РФ. 1998. №45. Ст. 5603; Определения КС РФ: от 15 мая 2007 г. №379-О-П; от 28 января 2016 г. №201-О; от 19 июля 2016 г. №1554-О.

возможность передачи его в частную собственность¹. При этом проверка обоснованности в каждом конкретном случае ограничения права гражданина на приватизацию, в частности на приватизацию жилого помещения, осуществляется судами общей юрисдикции, в том числе на основе непосредственного применения ст. 17 (ч. 3) Конституции РФ, согласно которой реализация прав и свобод человека и гражданина не должна нарушать права и свободы других лиц².

В социально-юридическом плане право на приватизацию есть порождение рыночных преобразований, оно относится к так называемым приобретенным социальным правам, которые возникают и приобретаются конкретным гражданином как субъектом соответствующего права на основе нормативного акта текущего законодательства. При этом наиболее массовый, всеобщий и равный для всех характер имеет *право на приватизацию жилья*. Непосредственной нормативно-правовой основой возникновения у граждан РФ права на приватизацию жилья явился Закон РФ от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями³, ст. 11 которого устанавливает, что «каждый гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда».

¹ См.: Определение КС РФ от 1 октября 1997 г. №116-О // СЗ РФ. 1998. №4. Ст. 530; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 2000 г. №13-П // СЗ РФ. 2000. №44. Ст. 4399; Определение КС РФ от 6 июля 2001 г. №174-О // ВКС РФ. 2002. №2; Определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. №316-О // СЗ РФ. 2003. №5. Ст. 503; Определение КС РФ от 5 ноября 2003 г. №350-О // ВКС РФ. 2004. №1.

² См.: Определение КС РФ от 14 декабря 1999 г. №229-О // СЗ РФ. 2000. №16. Ст. 1773.

³ ВКС РСФСР. 1991. №28. Ст. 959; 1993. №2. Ст. 67; СЗ РФ. 1994. №16. Ст. 1864; 1998. №13. Ст. 1472; РГ. 2001. 31 мая.

Несмотря на то, что приватизация объектов, входящих в состав государственного и муниципального жилищного фонда, является разновидностью общих приватизационных отношений и, соответственно, должна базироваться на принципиально единых конституционно-правовых подходах к их природе и юридическому содержанию, она имеет весьма специфический объект — жилые помещения, что существенным образом увеличивает объем присутствия в отношениях приватизации жилья социальных начал. Как таковые отношения приватизации — с юридической точки зрения — представляют собой опосредованное правом преобразование собственности, имеющее своей целью формирование или расширение частных имущественных фондов, и, таким образом, выступают юридической формой реализации экономической функции государства, направленной на создание эффективных условий рыночного хозяйствования, основанного на свободной конкуренции. В свою очередь, приватизация жилья в телеологическом плане связана, прежде всего, с необходимостью государственно-правового обеспечения удовлетворения гражданами их потребности в жилье как одной из первооснов свободного развития и достойной жизни (ст. 7 Конституции РФ). Это предопределяет и некоторые особенности методологического характера в конституционно-правовом анализе института приватизации жилья, в частности при решении вопроса о пределах усмотрения федерального законодателя по его регулированию — инициированию, изменению и прекращению приватизационных отношений в жилищной сфере.

С необходимостью выявления данных особенностей КС РФ столкнулся в связи с рассмотрением дела о проверке конституционности положений подп. 1 п. 2 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской

Федерации» в связи с запросом Верховного Суда РФ и жалобой граждан Х.Ф. Орлова, З.Х. Орловой и М.Ш. Орлова¹. Оспоренные законоположения установили, что, во-первых, с 1 января 2007 года утрачивает силу ряд положений Закона РФ от 4 июля 1991 года «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», закрепляющих основные принципы и условия приватизации жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов; во-вторых, не подлежат приватизации жилые помещения, предоставленные гражданам по договорам социального найма после 1 марта 2005 года.

Исследовав материалы дела, КС РФ пришел к следующим выводам: оспариваемые законоположения, в соответствии с которыми с истечением установленного законом срока утрачивают силу положения, предусматривающие возможность бесплатной приватизации жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов для нанимателей этих помещений, не противоречат Конституции РФ. В то же время Суд признал не соответствующим Конституции РФ положение, в силу которого не подлежат бесплатной приватизации (в пределах установленного законом общего срока действия норм о приватизации жилищного фонда) жилые помещения, предоставленные гражданам по договорам социального найма после 1 марта 2005 года, как нарушающее конституционный принцип равенства.

Вместе с тем центральным вопросом, поставленным перед КС РФ, являлся вопрос о конституционности прекращения действия института приватизации жилых помещений. В обоснование своей позиции при решении данного вопроса КС РФ положил идею преобразования отношений собственности и формирования частного жилищного фонда, чем было предопределено само по себе

¹ См.: Постановление КС РФ от 15 июня 2006 г. №6-П // СЗ РФ. 2006. №26. Ст. 2876.

введение института приватизации жилья. Отмена же данного института, по мнению Суда, связана с достижением соответствующих целей. При этом Суд обратил внимание на то обстоятельство, что, отменяя бесплатную приватизацию объектов государственного и муниципального жилищного фонда, федеральный законодатель предусмотрел сохранение в государственной и муниципальной собственности доли жилищного фонда, имеющей социальное предназначение, и тем самым обеспечил условия для выполнения возложенных на государство в жилищной сфере конституционно обусловленных социальных задач.

Таким образом, социальное значение (социальные начала) института приватизации жилья были поставлены как бы в подчиненное положение к его экономической функции. Думается, что такое соотношение социально-правового и экономико-правового начал в содержании института приватизации жилья не в полной мере отвечает его характеристикам, вытекающим из конституционного регулирования социально-экономических отношений. Это сомнение нашло свое подтверждение в том числе и в положениях оспариваемого заявителями Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», который не рассматривает ни формирование рынка жилья, ни создание частного жилищного фонда в качестве самоцели. Данный Закон — как это прямо провозглашено в его преамбуле — направлен на создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилье, а также улучшения использования и сохранности жилищного фонда. Такие условия, очевидно, должны создаваться в том числе путем преобразования отношений собственности через приватизацию. Но это лишь один из способов достижения заявленной законодателем цели.

Оно и понятно. Ведь само по себе сокращение государственного и муниципального жилищного фонда может иметь двоякие — как положительные, так и отрицатель-

ные — последствия. Это вытекает уже из того обстоятельства, что объекты государственного и муниципального жилищного фонда входят в состав публичной собственности и подчинены публично-правовым целям удовлетворения такого общего интереса, как обеспечение жильем граждан, не могущих в силу объективных причин достичь уровня благосостояния, позволяющего приобрести его самостоятельно, без какой-либо сторонней поддержки. Использование же объектов частного жилищного фонда связано субъективными целевыми установками частных собственников как автономных, независимых и самостоятельных участников отношений эквивалентного обмена, действующих своей волей и в своем интересе и, соответственно, принимающих решения об увеличении (или уменьшении) объема и состава своего имущества сообразно со своими, в том числе коммерческими, потребностями.

Следовательно, сокращение объема государственного и муниципального жилищного фонда и тем самым расширение частного жилищного фонда, рассматриваемое как самоцель, с одной стороны, сопряжено с опасностью утраты государством необходимой для реализации возложенных на него социальных конституционных функций в жилищной сфере материально-ресурсной базы (жилищного фонда публичного назначения), а с другой стороны, не гарантирует должного уровня распределения переводимых в частный жилищный фонд объектов между реальными потребителями, создавая условия для расширения коммерческого использования жилья с его последующей концентрацией в руках отдельных собственников.

В этой связи функционирование института приватизации должно оцениваться в общем русле процессов обеспечения равенства всех форм собственности в жилищной сфере, что предполагает выработку основанных на конституционных принципах нормативных критериев установления и поддержания надлежащего баланса частных и публичных начал в рамках решения двуединой

задачи по расширению рыночных основ жилищных отношений и удовлетворению объективно существующих и естественно обусловленных правоприязнаний граждан на проживание в минимально комфортных условиях. Поэтому, например, отмена права на приватизацию представлялась бы недопустимой, если бы федеральный законодатель одновременно не предусмотрел иные формы удовлетворения потребности граждан в приобретении жилья или улучшении жилищных условий.

Предметом конституционно-судебного анализа были и другие аспекты права граждан на приватизацию жилья. В 2012 г. в поле зрения КС РФ попали, в частности, вопросы, касающиеся разграничения полномочий между уровнями публичной власти в связи осуществлением приватизации муниципального имущества, включая жилье¹. Поводом к конституционному судопроизводству послужила следующая ситуация. Решением суда общей юрисдикции был признан противоречащим действующему законодательству и потому недействующим пункт 1.6.1 Положения о порядке предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда Звениговского муниципального района Республики Марий Эл, согласно которому жилые помещения муниципального специализированного жилищного фонда передаются в порядке приватизации в собственность гражданам, занимающим данные жилые помещения по договорам найма специализированного жилого помещения, при условии их непрерывной трудовой деятельности в качестве врачей-специалистов муниципального учреждения здравоохранения «Звениговская центральная районная больница», участковых уполномоченных милиции государственного учреждения «Отдел внутренних дел по Звениговскому району», педагогов, других работников муниципальных и государственных

¹ См.: Постановление КС РФ от 30.03.2012 №9-П // 2012. №15. Ст. 1811.

учреждений Звениговского муниципального района в течение не менее чем десяти лет. Удовлетворяя заявление прокурора, поданное в защиту интересов муниципально-го образования «Звениговский муниципальный район» и неопределенного круга лиц, о признании указанного нормативного положения недействующим, суды общей юрисдикции исходили из того, что в соответствии со ст. 72 (п. «к» ч. 1) Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а потому при отсутствии в Законе РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» оснований и условий для принятия муниципальными образованиями решений о приватизации находящихся в их собственности специализированных жилых помещений их установление может осуществляться только субъектами РФ и к полномочиям органов местного самоуправления не относится.

КС РФ установил в рамках этого дела, что приватизация служебных жилых помещений представляет собой отчуждение собственности публично-правового образования в пользу граждан и тем самым — реализацию собственником права распоряжаться принадлежащим ему имуществом, и, соответственно, понуждение собственника жилищного фонда к отчуждению входящих в него служебных жилых помещений в собственность граждан путем установления оснований и условий приватизации является ограничением прав собственности, которое может вводиться только федеральным законом. Исходя из этого регулирование прав муниципальных образований как собственников муниципального жилищного фонда законами субъектов РФ означало бы нарушение установленных Конституцией разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также необходимых условий возможных ограничений права муниципальной собственности.

Вместе с тем КС РФ констатировал, что имущественные отношения в системе местного самоуправления обусловлены целями осуществления муниципальной власти, реализации прав граждан на местное самоуправление, обеспечения гарантий конституционно-правового статуса граждан, чем предопределяется использование муниципальной собственности, распоряжение ею в интересах местного сообщества в целом. Поскольку для реализации стоящих перед местным самоуправлением задач необходимо стимулирование граждан определенных профессий к осуществлению длительной трудовой деятельности в конкретном муниципальном образовании, органы местного самоуправления не могут быть лишены права устанавливать порядок и условия приватизации служебных жилых помещений (в том числе в отношении неопределенного круга лиц). При этом, однако, они должны исходить и из необходимости сохранения в муниципальном жилищном фонде определенного массива служебных жилых помещений, что предполагает возможность приватизации только части из них, а значит, требует определения критериев, на основании которых приватизация должна осуществляться в каждом конкретном случае, например, установления определенных сроков проживания и трудовой деятельности в муниципальном образовании, по прошествии которых граждане — наниматели служебных жилых помещений могли бы рассчитывать на предоставление им преимущественного права на получение в собственность жилого помещения из специализированного жилищного фонда, если его собственником будет принято решение о приватизации входящих в него служебных жилых помещений.

Таким образом, КС РФ признал положение ч. 2 ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», регулирующее вопрос о принятии решений относительно приватизации муниципальных служебных жилых помещений их собственником, не противоречащим Конституции, поскольку данное нормативное поло-

жение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, не предполагает издание субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих право собственника муниципального жилищного фонда принимать решение о приватизации входящих в него служебных жилых помещений, в том числе устанавливающих основания и условия ее осуществления, и не препятствует собственнику муниципального жилищного фонда при реализации данного права по основаниям, на условиях и в порядке, установленных федеральным законодательством, издавать нормативные правовые акты, касающиеся принятия решений о приватизации отдельных служебных жилых помещений, при том что такие решения принимаются в порядке исключения и позволяют сохранять массив служебных жилых помещений в объеме, соответствующем их целевому предназначению.

Имея характер приобретенного права, право на приватизацию находится под защитой Конституции РФ, включая закрепленные в ней требования равенства, соразмерности и т. д., что подтверждается практикой КС РФ. В качестве примера можно сослаться на Постановление КС РФ от 24 октября 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РФ «Об образовании», ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹. Майнский районный суд Ульяновской области, в производстве которого находилось дело по иску гражданки В. Г. Прохоровой к районному отделу народного образования и Комитету по управлению имуществом районной администрации о признании необоснованным отказа в приватизации занимаемого истицей жилого помеще-

¹ См.: ВКС РФ. 2001. №1.

ния, состоящего на балансе районного отдела народного образования, в своем запросе в КС РФ оспаривал конституционность положения п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании», согласно которому не подлежат приватизации закрепленные на праве оперативного управления за государственными и муниципальными образовательными учреждениями жилые помещения, расположенные в сельской местности.

Судом по данному делу было установлено следующее. Во-первых, имела место дискриминация по территориальной принадлежности объектов приватизации, так как запрет на приватизацию распространялся лишь на те жилые помещения государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений, которые расположены в сельской местности. Соответственно граждане — работники сферы образования, проживающие в сельской местности, — были лишены возможности наравне со всеми другими гражданами, имеющими право на приватизацию занимаемого ими государственного и муниципального жилья, воспользоваться данным правом. А это — нарушение социально-территориального равенства граждан Российской Федерации. Во-вторых, оспариваемые нормы содержали дискриминационные положения по субъектам права на приватизацию, что проявилось, в частности, в том, что запрет на приватизацию государственного и муниципального жилья в сельской местности распространялся лишь на граждан — работников сферы образования в лице учителей общеобразовательных школ и преподавателей высших учебных заведений, а стало быть, речь шла о дискриминации соответствующей категории граждан по их профессиональной принадлежности. Наконец, в-третьих, оспариваемые нормы не соответствовали требованиям конституционного принципа равенства в силу содержащейся в них неопределенности: отсутствие законодательно установленных критериев допустимого введения ограничений (запрета)

на приватизацию жилых помещений государственно-го и муниципального жилищного фонда, закрепленных за государственными и муниципальными образовательными учреждениями и высшими учебными заведениями, неизбежно вел к произвольному ограничению прав соответствующей категории граждан.

КС РФ отметил, что принцип равной защиты прав граждан предполагает, что особый правовой режим жилого помещения (в связи с чем могли бы быть установлены приватизационные ограничения) должен определяться законодателем, не только исходя из специального целевого назначения жилого помещения, но и из других критериев допустимости введения такого режима. Например, особый правовой режим нельзя распространять на уже занятые жилые помещения. И такие критерии должен установить законодатель, чтобы устранить неопределенность содержания соответствующих нормативно-правовых положений и тем самым исключить противоречивую правоприменительную практику. В противном случае такие положения противоречат, как сделал вывод КС РФ, конституционному требованию равенства.

Конституционная значимость права на приватизацию предопределяет и то обстоятельство, что под защитой ст. 35 (ч. 2) Конституции РФ находятся не только частные собственники, но и осуществляющие свои конституционные права законные владельцы, в том числе получившие имущество в процессе приватизации государственной или муниципальной собственности¹. Одновременно важно иметь в виду, что при оценке дискреционных полномочий федерального законодателя в данной сфере правового регулирования необходимо учитывать и юридическую природу самого по себе института приватиза-

¹ См.: Постановление КС РФ от 25 июля 2001 г. №12-П // СЗ РФ. 2001. №32. Ст. 3411.

ции объектов жилищного фонда, сущностью которого является переход права собственности (а не собственности в ее опредмеченном выражении) на соответствующие объекты от государства к частным лицам. Отсюда становится понятно, что поскольку изначально (с точки зрения начального момента приватизации) передаваемое право собственности на соответствующие объекты принадлежит государству, то оно как полноправный субъект правоотношений собственности, очевидно, располагает возможностью самостоятельно — в лице своих органов — принимать решения, связанные с владением, пользованием и распоряжением названными объектами. При этом правомочия государства как собственника находятся под защитой ст. 8 Конституции РФ. Вместе с тем публичная собственность, составной частью которой являются объекты государственного и муниципального жилищного фонда, имеет публично-правовое предназначение и как воплощение национального достоинства должна использоваться во всеобщих интересах.

Следовательно, федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при принятии решений о введении или не введении института приватизации в рамках сложившейся системы государственного (муниципального) обеспечения интересов граждан в приобретении жилья или улучшении жилищных условий и с учетом оценки его предполагаемой эффективности в конкретных социально-экономических условиях. Таким образом, вопрос использования института приватизации как формы решения «жилищного вопроса» и одновременно способа государственного вмешательства в экономические отношения находится в системе координат, задаваемых, с одной стороны, конституционно-правовыми принципами государственной политики в жилищной сфере и самой природой данного права, а с другой стороны, экономической целесообразностью применения данного института в конкрет-

ный исторический период социально-экономического развития общества.



Представленный анализ институтов акционирования, банкротства, приватизации — всего лишь отдельные зарисовки, относящиеся к их конституционному анализу по итогам рассмотрения Конституционным Судом на соответствие требованиям Основного закона. В практике КС РФ рассматривались и решались и многие другие вопросы, касающиеся рыночно-экономической системы и составляющие содержание современного экономического конституционализма, в том числе связанные с институтами конкуренции¹, с банковской², аудиторской³ деятельностью, функционированием контрактной системы закупок для публичных нужд⁴ и др.

Решения КС РФ, принятые по указанным и иным вопросам, призваны обеспечивать — наряду с другими функциями как актов конституционного нормоконтроля — интеграцию конституционно-правовых и рыночно-экономических, нормативных и доктринальных начал достигнутого уровня развития экономического конституционализма. Дальнейшее исследование его институтов, сфер, направлений и механизмов функционирования, поиск путей совершенствования нормативно-правовых и правоприменительных компонентов экономического конституционализма на основе

¹ См.: Постановление КС РФ от 24 июня 2009 г. №11-П // СЗ РФ. 2009. №28. Ст. 3581; Определения КС РФ: от 3 апреля 2012 г. №630-О; от 29 января 2015 г. №185-О; от 14 мая 2015 г. №1076-О.

² См. Постановления КС РФ: от 23 февраля 1999 г. №4-П // СЗ РФ. 1999. №10. Ст. 1254; от 15 февраля 2016 г. №3-П // СЗ РФ. 2016. №8. Ст. 1254; Определения КС РФ: от 22 ноября 2012 г. №2192-О; от 23 апреля 2013 г. №669-О.

³ См.: Постановление КС РФ от 1 апреля 2003 г. №4-П // СЗ РФ. 2003. №15. Ст. 1416; Определения КС РФ: от 13 мая 2010 г. №685-О-О // ВКС РФ. 2010. №6; от 22 марта 2012 г. №445-О; от 21 марта 2013 г. №349-О.

⁴ См. Определения КС РФ: от 18 октября 2012 г. №1960-О; от 25 октября 2016 г. №2296-О.

единства публичных и частноправовых подходов — важная задача современной юридической науки и практической юриспруденции. В этом, в свою очередь, — залог дальнейшего развития теории и практики экономического конституционализма современного российского общества и государства.





Н. С. Бондарь

РОССИЙСКИЙ СУДЕБНЫЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:
ВВЕДЕНИЕ В МЕТОДОЛОГИЮ
ИССЛЕДОВАНИЯ

Первый выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором раскрываются методологические основы авторской концепции судебного конституционализма, понимаемого в качестве режима судебно-правового обеспечения верховенства права и Конституции, обеспечения баланса конституционных ценностей. На основе обоснования комплексного философско-правового содержания явлений конституционной действительности анализируются истоки, предпосылки и механизм формирования судебного конституционализма, выявляется значение методологического плюрализма в качестве социально-философской основы развития судебного конституционализма в условиях глобализации современного мира.



Н. С. Бондарь

АКСИОЛОГИЯ СУДЕБНОГО
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА:
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ
В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВОСУДИЯ

Второй выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором раскрываются как общетеоретические подходы к пониманию конституционных ценностей в системе судебного конституционализма, особенности юридической природы, так и их практическое назначение для нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ как критерия оценки нормативных правовых актов на соответствие Конституции РФ. Поиск баланса конституционных ценностей и разрешение на этой основе социальных противоречий и правовых коллизий является важнейшей задачей конституционного правосудия. В современных условиях глобализации особое значение приобретает проблема конституционных ценностей в контексте соотношения национальной конституционной и европейской конвенционной юрисдикций.



Н. С. Бондарь

РОССИЙСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ КАК
КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ:
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ
И КОСМОПОЛИТИЧЕСКИЕ
ИЛЛЮЗИИ

Третий выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором на основе понимания юридического образования как конституционной ценности анализируется нынешнее состояние юридического образования сквозь призму конституционной безопасности государства, общества, личности; исследуется соотношение национальных и наднациональных (космополитических) начал в связи с включением юридического образования в Болонский процесс и внедрением двухуровневой системы юридического образования («бакалавриат-магистратура»), оценивается изменение философско-мировоззренческих начал отечественного юридического образования и обосновывается необходимость выработки национальной концепции подготовки юридических кадров.



Н. С. Бондарь

РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
КАК СУБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Четвертый выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором на примере Ростовской области анализируется конституционно-правовой статус территориально-государственных образований в лице областей (краев) как субъектов Российской Федерации, обосновывается их активное участие в конституционно-правовой жизни России. Особое внимание уделяется решениям Конституционного Суда РФ, принятым по обращениям Законодательного Собрания Ростовской области, а также федеральных судов, действующих на территории Ростовской области, по жалобам граждан — жителей области.



Н. С. Бондарь

**КОНСТИТУЦИОННАЯ
МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:
В СВЕТЕ ПРАКТИКИ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВОСУДИЯ**

Пятый выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма» посвящен обоснованию современной доктрины конституционной модернизации российской государственности, в связи с чем анализируется социокультурное и политико-правовое значение Конституции РФ как нормативной основы соответствующих процессов и на этой основе обосновывается уникальная роль Конституционного Суда как универсального института развития модернизационных процессов в современной России. В условиях глобализации, углубляющегося кризиса современного конституционализма, поиск баланса конституционных ценностей и разрешение на этой основе социальных противоречий и правовых коллизий является важнейшей задачей конституционного правосудия.



Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА
РЕАЛИЗАЦИИ (В СВЕТЕ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ
ПОЛИТИКИ)**

В шестом выпуске серии «Библиотечка судебного конституционализма» анализируются в свете актуальных задач развития Ростовской области современные проблемы развития местного самоуправления как фактора утверждения сильной эффективной государственности России. Обосновывается, что свойственные местному самоуправлению начала самостоятельности, самоорганизации определяют его реальный потенциал для повышения качества управления, укрепления и развития социально ориентированной рыночной экономики, преодоления неоправданного социального расслоения, в том числе на региональном уровне.

Научное издание

Бондарь Николай Семенович

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ РОССИИ:
ОЧЕРКИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Scientific publication

N. S. Bondar

ECONOMIC CONSTITUTIONALISM IN RUSSIA:
OUTLINES OF THEORY AND PRACTICE

Сдано в набор 02.12.2016. Подписано в печать 29.12.2016.
Отпечатано в РИК ООО «Профпресс». Формат 64x80/16. Бумага офсетная.
Печать цифровая. Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 23,3. Тираж 500 экз.
