

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПОСРЕДСТВОМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

© 2011 Е.Е. Жеребцова

кандидат юридических наук

Самарский государственный экономический университет

E-mail: vv1976@mail.ru

Анализируется правовая основа и практика Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению коллективных жалоб на нарушение конституционных прав и свобод. Отдельное внимание уделено коллизионному вопросу о трактовке терминов “конституционная жалоба” и “коллектив (объединение) лиц” в контексте осуществления конституционного судопроизводства.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, конституционные права и свободы, юридические лица, индивидуальные предприниматели.

Одной из новелл российской Конституции является закрепленное в ст. 33 право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления¹. Данное конституционное положение находит свою детализацию в различных правовых актах. Например, в федеральном законе “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”, который в п. 1 ст. 4 раскрывает понятие “обращения гражданина”, понимая под ним направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалобу, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Подобное право может быть реализовано и посредством конституционного судопроизводства. Как верно заметил К.С. Кокурин, Конституционный Суд Российской Федерации выступает ключевым элементом правозащитного механизма государства, без которого в системе российских органов власти представляется весьма затруднительным воплощение в правоприменительной практике конституционного принципа о прямом действии норм о правах и свободах личности².

На наш взгляд, именно конституционная жалоба, являясь юридической процессуальной формой, основанием возникновения конституционно-процессуальных правоотношений, выступает в качестве одного из самых эффективных способов защиты прав и свобод. Относительно понятия и сущности конституционной жалобы хотелось бы

сослаться на мнение В.В. Солдатова, отмечаящего, что конституционную жалобу можно сравнивать с такими процессуальными средствами защиты, как иск и жалоба, при этом ее конституционно-правовая природа обуславливает характер и значение защищаемых прав, что определяет требования к форме жалобы, ее субъектам, другие условия допустимости, а также ее рассмотрение в особой процессуальной форме³.

Обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой⁴ на нарушение конституционных прав и свобод вправе граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле⁵, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законодательстве. Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно высказывался по поводу термина “коллектив (объединение) лиц”. В силу ограниченности объема данного исследования приведем в качестве примера лишь наиболее выразительные решения из практики Конституционного Суда Российской Федерации, расположив их в хронологическом порядке. В п. 2 Постановления от 24 октября 1996 г.⁶ Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации не определяет круг субъектов, правомочных обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами, оставляя это на усмотрение законодателя. Под “коллективом (объединением) лиц” российский законодатель и Конституционный Суд Российской Федерации понимают:

- не только непосредственно созданные на основании ст. 30 Конституции Российской Федерации и федерального закона “Об общественных объединениях”⁷ общественные организации, общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности, политические партии⁸,

- но и религиозные объединения, созданные, как указано в ч. 1 ст. 6 федерального закона “О свободе совести и религиозных объединениях”⁹, в целях совместного исповедания и распространения веры, совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучения религии и религиозного воспитания своих последователей¹⁰,

- а также иные предусмотренные гражданским законодательством юридические лица различных организационно-правовых форм.

В п. 2 постановления от 24 октября 1996 г. “По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в закон Российской Федерации “Об акцизах”»¹¹ Конституционный Суд Российской Федерации указал, что по смыслу ст. 96 федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью являются объединениями - юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами. Следовательно, на данные объединения граждан в качестве субъектов названных прав в полной мере распространяется требование ст. 57 Конституции Российской Федерации о недопустимости придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков. В заключение п. 2 названного постановления Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что все заявители по данному делу (товарищества, обще-

ство с ограниченной ответственностью и акционеры акционерного общества) на законных основаниях реализовали свое право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение их прав законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Спустя несколько лет в своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации назвал субъектами коллективной жалобы на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, акционерное общество, а также государственные предприятия - юридические лица¹².

Таким образом, наглядно видно, что Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях не просто высказывается по поводу термина “коллектив (объединение) лиц”, но и дает его весьма широкую трактовку. По верному замечанию Н.М. Голик, расширительное толкование понятия “объединение граждан” как субъекта подачи конституционной жалобы способствует обеспечению судебной защиты их прав в процедуре конституционного судопроизводства и в связи с этим не требует наделение законом кого-либо из них правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации¹³.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что федеральный орган конституционного контроля неоднократно вставал на защиту конституционных прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В частности, 18 июля 2008 г. Конституционным Судом Российской Федерации была рассмотрена жалоба гражданина В.В. Михайлова, в которой заявитель просил проверить на конституционность абзац 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”¹⁴. Предпосылками подобного обращения в Конституционный Суд РФ стали результаты проверки, проведенной территориальным отделом (инспекцией) по Курской области Центрального межрегионального территориального управления Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии на принадлежащей индивидуальному предпринимателю В.В. Михайлову автозаправочной станции, в ходе которой были выявлены нарушения обязательных требований государственных стандартов, предъявляемых к реализуемым горюче-смазочным материалам. В связи с этим в отношении В.В. Михайлова был составлен протокол

об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.19 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Затем решением Арбитражного суда Курской области В.В. Михайлов был признан виновным в совершении указанного административного правонарушения и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 500 руб., а также с него были взысканы расходы на осуществление исследований и экспертиз в размере 12 138 руб. 66 коп. на основании абзаца 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”. По мнению В.В. Михайлова, такие взыскания с индивидуального предпринимателя денежных средств наряду с привлечением к административной ответственности означают, по существу, двойное наказание за одно и то же правонарушение и потому носят карательный, а не компенсационный характер. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что возмещение по решению суда индивидуальными предпринимателями затрат на проведение исследований (испытаний) и экспертиз по инициативе территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии указанными признаками не обладает и, следовательно, не может быть признано обязательным индивидуально-возмездным платежом, посредством которого плательщик возмещает (компенсирует) затраты на оказанные ему публичные услуги. Конституционный Суд РФ посчитал, что данный вывод подтверждается нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно абзацу 5 п. 3 ст. 41 которого компенсации, иные средства, полученные в возмещение вреда, причиненного государству, а также другие суммы принудительного изъятия отнесены к категории неналоговых доходов бюджетов, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности. Конституционный Суд Российской Федерации также отметил, что подобное возмещение расходов, понесенных органами государственного контроля (надзора) в связи с проведением соответствующих исследований (испытаний) или экспертиз, по сути, представляет собой публично-правовое изъятие собственности правонарушителя, которое, следуя за его административным наказанием, фактически выступает аналогом публично-правового наказания. При этом денежные средства, взимаемые с индивидуальных предпринимателей в порядке возмещения (компенсации) расходов орга-

нов государственного контроля (надзора), обладающие одновременно признаками компенсации (оплаты) государственных расходов, платежа публично-целевого характера и меры ответственности, в формально-правовом смысле не являются ни налогом или сбором, ни фискальным платежом, ни мерой гражданско-правовой или публично-правовой ответственности, ни разновидностью процессуальных издержек, что свидетельствует о неопределенности как в вопросе о правовой природе данного обязательного индивидуально-возмездного платежа, так и в вопросе о правомерности (обоснованности) его установления и использования в целях финансового обеспечения выполнения органами публичной власти своих функций. Таким образом, положения абзаца 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”, допуская в силу своей неопределенности принятие органами государственного контроля (надзора) произвольных правоприменительных решений, создают условия для нарушения конституционных принципов правового государства и вытекающих из них требований определенности, непротиворечивости, недвусмысленности и полноты нормативно-правовой регламентации компетенции и порядка деятельности публично-властных субъектов, призванных обеспечивать стабильность хозяйственного оборота, и тем самым противоречат ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 34, ч. 1 и 2 ст. 35 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В связи с этим Конституционный Суд РФ своим постановлением признал взаимосвязанные положения абзаца 14 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 требований, не соответствующими ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 34, ч. 1, 2 ст. 35 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

17 марта 2009 г. Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел жалобу ООО “Варм”¹⁵, в которой заявитель просил проверить на соответствие Конституции Российской Федерации отдельные положения Налогового кодекса Российской Федерации, в частности, абзац 4 п. 10 ст. 89, регламентирующий проведение повторной выездной

налоговой проверки налогоплательщика (в том числе проведение выездной налоговой проверки вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку). Именно в такой ситуации оказалось ООО «Варм», в отношении которого Управление Федеральной налоговой службы по Омской области 25 июня 2007 г. назначило повторную выездную налоговую проверку в порядке контроля за деятельностью межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 2 по Омской области, проводившей первоначальную выездную налоговую проверку ООО «Варм» за период с 1 января 2004 г. по 31 декабря 2005 г., по результатам которой налогоплательщик был привлечен к налоговой ответственности за неполную уплату ряда налогов. По результатам повторной выездной налоговой проверки было принято решение о привлечении ООО «Варм» к ответственности за неполную уплату налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость и о начислении штрафов и пеней. Заявление ООО «Варм» о признании данного решения недействительным Арбитражный суд Омской области решением от 25 марта 2008 г., оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворил в полном объеме, не затрагивая, однако, вопрос о правомерности проведения в отношении заявителя повторной выездной налоговой проверки. По мнению ООО «Варм», примененным в его деле положением п. 10 ст. 89 Налогового кодекса РФ нарушается право собственности, гарантированное ст. 8, 35 Конституции РФ. Исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать положение, содержащееся в абзацах 4 и 5 п. 10 ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации, не соответствующим ч. 1 ст. 46, ст. 57 и ч. 1, 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой данное положение по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, не исключает возможность вынесения вышестоящим налоговым органом при проведении повторной выездной налоговой проверки решения, которое влечет изменение прав и обязанностей налогоплательщика, определенных не пересмотренным и не отмененным 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.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что предоставление юридическим лицам возможности участвовать в правозащитном механизме посредством конституционного судопроизводства является оправданным. Различные аспекты подобного права юридических лиц нередко вступают в качестве объектов самостоятельных исследований, в том числе в диссертационных работах. В одной из своих работ по конституционному правосудию Н.В. Витрук резюмировал, что с помощью конституционного судопроизводства защищаются не только индивидуальные права личности, но и коллективные права объединений граждан, муниципальных поселений и их граждан¹⁶. Как справедливо отметил по данному поводу К.А. Рывкин, «...основные права перестали бы быть действенным звеном правовой системы, если ограничить круг субъектов, способных прибегать к ним с целью защиты своих интересов лишь физическими лицами»¹⁷. Закончить свою статью хотелось бы весьма точными словами А.Г. Кузьмина: «Законодательно обеспеченная возможность юридических лиц обладать всей полнотой прав на судебную защиту, в первую очередь посредством конституционного правосудия, превращает их в равноправных субъектов во взаимоотношениях с государством, способных предъявить последнему правовые притязания, что способствует укреплению правовой государственности»¹⁸. Подобного рода высказывания российских ученых не являются исключением¹⁹.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. (в ред. Федер. закона от 29 июня 2010 г.) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Кокурин К.С. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении реализации прав и свобод граждан : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10.

³ Солдатов В.В. Защита конституционных прав юридических лиц в Конституционном Суде Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 9-10.

⁴ Согласно п. 4 ст. 4 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», жалобой является просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных инте-

ресов других лиц (Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060).

⁵ Подобная трактовка п. 3 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ была введена федеральным конституционным законом «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» от 3 ноября 2010 г. Данные изменения вступали в силу по истечении 90 дней после дня официального опубликования названного федерального конституционного закона (см.: Российская газета. 2010. 10 нояб. (№ 5332)). В ранее действующей редакции предусматривалось, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в закон Российской Федерации “Об акцизах”» // Собр. законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

⁷ Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. (в ред. федер. законов от 17 мая 1997 г., 19 июля 1998 г., 12 марта 2002 г., 21 марта 2002 г., 25 июля 2002 г., 8 дек. 2003 г., 29 июня 2004 г., 2 нояб. 2004 г., 10 янв. 2006 г., 2 февр. 2006 г., 23 июля 2008 г., 19 мая 2010 г.) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁸ Их правовой статус также регламентирован специальным федеральным законом : О политических партиях : федер. закон от 21 марта 2002 г. (в ред. федер. законов от 25 июля 2002 г., 23 июня 2003 г., 8 дек. 2003 г., 20 дек. 2004 г., 28 дек. 2004 г., 21 июля 2005 г., 31 дек. 2005 г., 12 июля 2006 г., 30 дек. 2006 г., 26 апр. 2007 г., 22 июля 2008 г., 8 нояб. 2008 г., 5 апр. 2009 г., 28 апр. 2009 г., 19 июля 2009 г., 17 дек. 2009 г., 6 мая 2010 г., 4 июня 2010 г.) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁹ О свободе совести и религиозных объединениях : федер. закон от 26 сент. 1997 г. (в ред. федер. законов от 26 марта 2000 г., 21 марта 2002 г., 25 июля 2002 г., 8 дек. 2003 г., 29 июня 2004 г., 6 июля 2006 г., 28 февр. 2008 г., 23 июля 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

¹⁰ Конституционный Суд РФ не один раз рассматривал жалобы, поданные религиозными объединениями на нарушение их конституционных прав и свобод. Например, 23 ноября 1999 г. по жалобам Религиозного общества Свидетелей Иеговы в г. Ярославле и религиозного объединения “Христианская церковь Прославления” (г. Абакан, Республика Хакасия) было вынесено постановление о проверке отдельных положений федерального закона “О свободе совести и религиозных объединениях” (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. по делу о проверке конституционности абзацев 3 и 4 пункта 3 статьи 27 Федерального закона от

26 сентября 1997 года “О свободе совести и религиозных объединениях” в связи с жалобами религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения “Христианская церковь Прославления” // Собр. законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6363); 7 февраля 2002 г. - определение по жалобе религиозного объединения “Московское отделение армии спасения” (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 февраля 2002 г. по жалобе религиозного объединения “Московское отделение армии спасения” на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 27 Федерального закона “О свободе совести и религиозных объединениях” // Собр. законодательства РФ. 2002. № 9. Ст. 963).

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” // Собр. законодательства РФ. 1998. № 42. Ст. 5211; Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2001 г. по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 7 Федерального закона “О налоге на добавленную стоимость” в связи с жалобой ЗАО “Востокнефтеперсурс” // Собр. законодательства РФ. 2001. № 10. Ст. 996.

¹³ Голык Н.М. Конституционная жалоба - гарантия защиты прав и свобод граждан в правке конституционного правосудия Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. по делу о проверке конституционности абзаца 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова // Собр. законодательства РФ. 2008. № 31. Ст. 3763.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. по делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах 4 пункта 10 ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой ООО “Варм” // Рос. газ. 2009. № 55.

¹⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001 гг.) : Очерки теории и практики. М., 2001. С. 266.

¹⁷ Рывкин К.А. Юридические лица как носители основных прав: российская и европейская практика // Журн. рос. права. 2007. № 11. С. 31.

¹⁸ Кузьмин А.Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 8.

¹⁹ Например, см.: Четурнова Н.М., Белоусов Д.В. Судебная защита в механизме гарантирования прав и свобод. Конституционно-правовой аспект : монография. М., 2010. С. 102.

Поступила в редакцию 01.12.2010 г.