

# Позиция Государственной Думы основана на базовых конституционных ценностях

Беспалова М.П., Рыбаков О.Ю.\*

*Редакция нашего журнала взяла интервью у полномочного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, кандидата юридических наук Марины Павловны Беспаловой. Беседовал главный редактор журнала, доктор юридических наук, профессор О. Ю. Рыбаков.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-3-04-06](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-3-04-06)

— Марина Павловна, уже почти год Вы являетесь полномочным представителем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. Как Вам удается совмещать ежедневную работу депутата и одновременно представлять интересы Государственной Думы в высшем органе конституционного контроля?

— В первую очередь стоит отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации является важнейшим звеном конституционно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина. Да, действительно в сентябре 2018 года я была назначена полномочным представителем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. Решение о возложении функций полномочного представителя принимается Государственной Думой на пленарном заседании. Поэтому позиция руководства и моих коллег по делегированию мне полномочий представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации выражает доверие, обязывает к мобилизации и ответственному отношению к делу. Как депутат я обеспечиваю интересы своих избирателей, а как полномочный представитель — отстаиваю правовую позицию Государственной Думы в Конституционном Суде РФ.

— Расскажите, пожалуйста, об основных направлениях Вашей работы как полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде РФ.

— В рамках интервью можно определить лишь особо значимые направления деятельности полномочного представителя. Прежде всего, это подготовка и обоснование позиции Государственной Думы в Конституционном Суде при рассмотрении конкретного дела, потому что, в случаях, когда оспаривается норма федерального закона на предмет ее конституционности, т. е. соответствии или несоответствии Конституции

Российской Федерации, именно законодатель является стороной-ответчиком по делу. В мою задачу входит формирование аргументированной правовой позиции Государственной Думы об оценке конституционности рассматриваемой нормы закона. Правовая позиция Государственной Думы может быть представлена либо в ходе публичного заседания Конституционного Суда РФ при рассмотрении дела по приглашению судьи-докладчика, либо, в случае, если дело рассматривается без проведения слушаний, в письменном виде.

Обязанностью полномочного представителя является также информирование председателя Госдумы Вячеслава Викторовича Володина о состоянии дел, поступивших в Конституционный Суд, а также о решениях суда по принятым к рассмотрению делам. Подробный отчет о моей работе рассматривается на Совете Государственной Думы.

— Каким образом происходит формирование правовой позиции Государственной Думы по принятым Конституционным Судом к производству делам?

— Подготовка правовой позиции Государственной Думы по делам, принятым судом к рассмотрению — это сложная и многоаспектная работа. Следует учитывать, что с одной стороны, еще при принятии оспариваемой нормы, законодатель уже выразил свою позицию относительно конституционности нормы. С другой стороны, изучив предварительно материалы поступившего в Суд обращения, содержащего практику правоприменения оспариваемой нормы, принимая жалобу к рассмотрению, Конституционный Суд РФ призывает законодателя повторно обосновать свою позицию относительно конституционности нормы с учетом имеющейся правоприменительной практики. И здесь возникает задача посложнее. Необходимо учесть всю совокупность факторов правоприменения оспариваемой нормы.

\* Беспалова Марина Павловна, кандидат юридических наук, полномочный представитель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Москва, Россия.

Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Москва, Россия.

E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru

Готовясь к публичному выступлению по находящемуся на рассмотрении в Конституционном Суде делу или работая над подготовкой письменной правовой позиции, осуществляется весьма значительный объем работы — экспертно-юридической, аналитической и научной, причем не только в сфере конституционного права, но и, в области отраслевого законодательства.

Начинается моя работа всегда с изучения материалов дела (жалобы или запроса), принятого к рассмотрению судом и направленного в мой адрес для подготовки правовой позиции Государственной Думы. В ходе этой работы мною изучается правоприменительная практика оспариваемой нормы, запрашиваются необходимые материалы и информация в профильных комитетах Госдумы, анализируется заключение правового управления аппарата, проводится консультация со специалистами. Пользуясь предоставленной возможностью, хочу выразить благодарность председателю своего профильного Комитета по государственному строительству и законодательству, доктору юридических наук, профессору Павлу Владимировичу Крашенинникову, к чьему профессиональному мнению я прислушиваюсь, учитывая его многолетний опыт законодательной и научной работы.

Мною также внимательно изучаются заключения соответствующих министерств, ведомств, ученых ведущих научных центров и образовательных организаций, представителей общественных организаций, касающиеся применения оспариваемой в деле нормы. За время работы полномочным представителем при подготовке правовой позиции Государственной Думы были проанализированы и обобщены не только заключения структурных подразделений Госдумы — правового управления и профильных комитетов, но и полученные от органов государственной власти и представителей научного и экспертного сообществ заключения. В их числе — позиции Верховного Суда Российской Федерации, Минюста России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Банка России, Общественной палаты Российской Федерации и др. Важное значение имеют теоретически обоснованные заключения, представленные научным сообществом, среди ведущих — это ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, Центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации и др.

Большое внимание в работе стараюсь уделять мониторингу средств массовой информации по делам уже рассмотренным или еще только подлежащим рассмотрению в Конституционном Суде. Также отслеживаю и веду учет исполнения решений Конституционного Суда, в части внесения соответствующих изменений в законодательство.

— *Марина Павловна, в случае, если Конституционным Судом все же принимается решение о том, что оспариваемая заявителем норма неконституционна в части или в целом, какова дальнейшая судьба данной нормы?*

— Права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, следовательно, подлежат

особой защите со стороны государства. Защита конституционных прав наших граждан — общая задача всех участников процесса. Поэтому позиция Государственной Думы всегда основана на базовых конституционных ценностях.

Законодатель, принимая норму, закладывает в неё правовой смысл, предполагающий определенный механизм ее реализации. Как показывает анализ правоприменительной практики, норма не всегда может быть истолкована правоприменителем именно в том смысле, который заложен в неё законодателем. Возникает вопрос толкования правовой нормы, известный как в юридической науке, так и на практике. Это понимаешь, когда изучаешь материалы жалобы (запроса), поступившие в Суд. В таком случае Государственная Дума просит Конституционный Суд выявить конституционно-правовой смысл оспариваемой нормы. В свою очередь Конституционный Суд, изучив материалы дела и заслушав доводы всех участников процесса, принимает решение, основанное, прежде всего, на принципах справедливости и законности. Решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. В случаях, если норма или положения нормативного правового акта признаются неконституционными, то они утрачивают силу. В подобных случаях возникает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, законодателем вносятся соответствующие изменения в нормативный акт либо принимается новый. Решения судов и иных органов, основанные на актах (их отдельных положениях), признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях, о чем прямо указано в решении Суда.

— *Марина Павловна, расскажите, какие меры принимает законодатель для того, чтобы отечественное законодательство было эффективным, чтобы закон действительно защищал права наших граждан. Что делается в федеральном парламенте в данном направлении?*

— Государственная Дума сегодня уделяет большое внимание работе над внесенными законопроектами. С целью повышения эффективности взаимодействия с регионами и проработки региональных инициатив в Седьмой Думе работает Совет законодателей, в состав которого входят представители Президента РФ и Правительства РФ, председатели региональных законодательных собраний, руководители социальных министерств и внебюджетных фондов. Совет, на базе которого проводится анализ успешных региональных практик, по словам спикера Государственной Думы Вячеслава Викторовича Володина, представляет собой своего рода «законодательный лифт» для актуальных и прошедших апробацию инициатив, что позволяет выходить на федеральный уровень подобных решений, приемлемых для всех территорий. Сегодня руководство ставит задачу вывести на принципиально новый качественный уровень совместную работу депутатов Госду-

мы с региональными парламентариями по повышению качества принимаемых федеральных законов. И, как правильно подчеркнул в своем выступлении Вячеслав Викторович Володин на состоявшемся в мае IX Петербургском международном Юридическом форуме в г. Санкт-Петербурге, для законодателя важнейшим партнером является юридическое сообщество, и чем продуктивнее диалог, тем более совершенен закон. Многие законодательные инициативы проходят обсуждение с научным сообществом, в том числе, в рамках парламентских слушаний.

— *Марина Павловна, важным является вопрос о том, какие, на Ваш взгляд, дела, рассмотренные Конституционным Судом РФ, имеют большой общественный резонанс?*

— С сентября прошлого года мною принято личное участие в двенадцати заседаниях Суда по рассмотрению дел в ходе публичного заседания, всего подготовлено около тридцати правовых позиций Государственной Думы. Несколько дел сейчас находятся на рассмотрении.

Говоря о делах, получивших широкий общественный резонанс, здесь хочется рассказать о делах, когда Конституционный Суд встает на сторону обычных граждан, не соглашаясь с позициями других судебных инстанций. Например, гражданка С. почти тридцать лет проработала воспитателем детского сада, проходила аттестацию в установленном порядке, имела различные награды, дипломы, грамоты, но не имела при этом диплома о профессиональном образовании (получив неполное высшее педагогическое образование). В 2017 году она была уволена по инициативе работодателя на том основании, что согласно требованиям закона об образовании воспитатель должен иметь профессиональное образование. Обратившись в суды, заявительница не получила защиты своих прав, её доводы о том, что после вступления в силу в 2013 году новых требований законодательства об образовании, она продолжала работать, и никаких претензий работодатель к ней не предъявлял, хотя при приеме на работу знал о наличии у нее незаконченного высшего педагогического образования, не были приняты во внимание. Конституционный Суд, изучив все материалы дела, встал на сторону заявительницы, указав, что требования закона об образовании не соответствуют конституционным принципам равенства, справедливости в той мере, в какой, по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, используется в качестве обоснования прекращения трудового договора с воспитателями дошкольных образователь-

ных организаций, принятыми на работу до вступления в силу указанных требований.

Определенный интерес представляют дела, в которых оспариваемые нормы касаются прав военнослужащих и их семей. На мой взгляд, заслуживает внимания дело об оспаривании положений Федерального закона «О статусе военнослужащих», которые ставили в неравное положение членов семьи военнослужащих на получение компенсационных выплат. В частности, заявительницей Ж. оспаривалась норма статьи 24 указанного федерального закона, на основании которой ей, как вдове военного пенсионера со сроком службы более двадцати лет, местными властями было отказано в предоставлении компенсации за капитальный ремонт, так как, по их мнению, данная услуга не является коммунальной, и соответственно возмещение со стороны государства не предполагает. Заявительница не получила защиты своих прав ни в местных судах, ни в Верховном Суде, которые поддержали позицию местных властей. Вместе с тем, Конституционный Суд, изучив практику правоприменения оспариваемой нормы, заслушав доводы всех участников процесса, подтвердил, что пункт 4 статьи 24 закона имеет неопределённое содержание, что порождает неоднозначную правоприменительную практику и приводит к различиям в размерах социальной поддержки для одних и тех же категорий льготников, что не согласуется с положениями Конституции РФ. Таким образом, Суд встал на сторону заявительницы. Еще одно дело, где Конституционный Суд также встал на сторону заявителя Г., который в своей жалобе указал на правовую неопределенность нормы Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». По мнению заявителя, оспариваемая норма, устанавливая право военнослужащих на выплату подъемного пособия, в связи с переездом к новому месту службы, лишает данного права военнослужащих-преподавателей, направляемых в установленном порядке без приостановления им военной службы в образовательные организации для замещения невоинской должности, тем самым ставя их в неравное положение с военнослужащими, назначаемыми на воинские должности. Данная норма также подлежит пересмотру законодателем.

— *Благодарю Вас, Марина Павловна, за предоставленное интервью. От редакции нашего журнала и от себя лично желаю Вам дальнейших успехов и плодотворной работы в ответственном государственном деле!*

